

IVa.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA



Obsah

Shrnutí dopadů navrhované legislativy	6
Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí	6
ZVLÁŠTNÍ ČÁST	10
OBEČNÁ ČÁST	71
A. Zhodnocení dopadů regulace (RIA)	71
1 Shrnutí závěrečné zprávy RIA	71
2 Důvod předložení a cíle	74
2.1 Název	74
2.2 Definice problému a popis existujícího právního stavu v dané oblasti	74
2.2.1 Shrnutí a dopady současné právní úpravy	74
2.2.2 Zásadní problémy vyplývající z praktické aplikace zákona o finanční kontrole a souvislostí s dodržováním principů 3E	75
2.3 Identifikace dotčených subjektů	77
2.4 Popis cílového stavu	78
2.4.1 Cíle úpravy	78
2.4.2 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR ..	87
2.4.3 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie .	87
2.4.4 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami ..	88
2.4.5 Sociální dopady	89
2.4.6 Dopady navrhovaného řešení na spotřebitele	89
2.4.7 Dopady navrhovaného řešení na životní prostředí	89
2.4.8 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace	89
2.4.9 Dopady na výkon státní statistické služby	89
2.4.10 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů	89
2.5 Zhodnocení rizika	89
2.5.1 Návrh změnového zákona	90
3 Návrh variant řešení	90
3.1 Nulová varianta – ponechání současného stavu beze změny	90
3.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole	90



3.3	Varianta II – Zpracování nového zákona.....	90
4	Vyhodnocení nákladů a přínosů (charakteristika specifických dopadů).....	90
4.1	Identifikace nákladů a přínosů.....	90
4.1.1	Nulová varianta.....	90
4.1.2	Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole.....	91
4.1.3	Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí....	93
4.1.4	Dopady zvolené varianty na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.....	95
4.1.5	Dopady na podnikatelské subjekty.....	96
4.1.6	Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje).....	96
4.2	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant.....	96
4.2.1	Nulová varianta.....	96
4.2.2	Varianta I – novelizace zákona o finanční kontrole.....	97
4.2.3	Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí....	97
5	Návrh řešení.....	97
5.1	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení.....	97
6	Implementace doporučené varianty a vynucování.....	97
6.1	Vynucování.....	98
7	Přijetí prováděcí právních předpisů.....	98
8	Přezkum účinnosti regulace.....	98
9	Konzultace a zdroje dat.....	98
10	Zhodnocení korupčních rizik (CIA).....	101
10.1	Zhodnocení naplňování kritérií.....	101
10.2	Specifické podmínky.....	102
10.3	Transparence a otevřená data.....	104
10.4	Přiměřenost postupů, procesů a sankcí.....	104
10.5	Sběr dat o zjištěných korupčních rizicích.....	104



Seznam použitých zkratk

Zkratka	Vysvětlení
AIFO	Agendové identifikátory fyzických osob
CIA	Zhodnocení korupčních rizik
CSÚIS	Centrální systém účetních informací státu
CZECH POINT	Český podací ověřovací informační národní terminál
DPH	Daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
ES	Evropská společenství
GŘC	Generální finanční ředitelství
IIA	Institute of internal auditors (Institut interních auditorů)
IT	Informační technologie
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NATO	Severoatlantická aliance
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OFS	Orgány finanční správy
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná
RIA	Regulatory impact assessment (Hodnocení dopadů regulace)
ÚOOÚ	Úřad pro ochranu osobních údajů
VSK	Veřejnosprávní kontrola
ÚSC	Územní samosprávný celek
ZIFO	Zdrojový identifikátor fyzické osoby
Z.z.	Zbierka zákonov
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek
3E	Economy, Efficiency, Effectiveness (hospodárnost, účelnost, efektivnost?)



Seznam obrázků

Obrázek 1 - Předmět zákona - systematika.....	11
Obrázek 2 - Schéma řídicí ekonomické kontroly do zahájení výdajové operace (k § 20).....	42
Obrázek 3 - Schéma řídicí ekonomické kontroly po zahájení výdajové operace (k § 21).....	43
Obrázek 4 - 3E a nakládání s veřejnými prostředky.....	78
Obrázek 5 - Kontrola do zahájení výdajové operace.....	82
Obrázek 6 - Kontrola po zahájení výdajové operace.....	82

Seznam tabulek

Tabulka 1 - Rozdělení kompetencí a odpovědností – kraj.....	21
Tabulka 2 - Rozdělení kompetencí a odpovědností - obec.....	22
Tabulka 3 - Rozdělení kompetencí a odpovědností - malá obec.....	23
Tabulka 4 - Srovnání fází řídicí ekonomické kontroly.....	33
Tabulka 5 - Zásada jednotného auditu.....	35
Tabulka 6 - Výkon interního auditu za roky 2012 - 2014.....	77
Tabulka 7 - Předpoklady EÚD a promítnutí do zákona.....	79
Tabulka 8 - Zahrnutí doporučení EÚD a NKÚ.....	79
Tabulka 9 - Řešení zásadních problémů vyplývajících z praktické aplikace zákona o finanční kontrole.....	80
Tabulka 10 - Doporučení IIA a způsob promítnutí do Návrhu zákona.....	84
Tabulka 11 - Výbory pro interní audit ve vybraných evropských zemích.....	85
Tabulka 12 - Řízení rizik ve vybraných evropských zemích.....	86
Tabulka 13 - Náklady varianty I - novelizace zákona o finanční kontrole.....	92
Tabulka 14 - Náklady varianty II - zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí.....	93
Tabulka 15 - Shrnutí přímých nákladů a přínosů jednotlivých variant.....	96
Tabulka 16 - Vybrané akce související s prezentací zákona.....	100



Shrnutí dopadů navrhované legislativy

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nahrazuje 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. Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „Návrh zákona“) částečně transponuje směrnici 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Vzhledem k tomu, že dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění na nedodržení termínu této transpozice, je Ministerstvo financí, jakožto gestor tohoto zákona, povinno předložit návrh právní úpravy v co nejbližší době.

Současná právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrol hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky byla vytvořena v rámci přípravy České republiky na vstup do EU a je účinná 13 let. Dosavadní novelizace zákona o finanční kontrole pouze reagovaly na příslušné změny jiných souvisejících právních předpisů. V roce 2007 došlo poslancekým návrhem, který reagoval na původně předložený vládní návrh zákona sjednocujícího kontroly národních i zahraničních finančních prostředků, 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 (srov. ustanovení § 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole). V současnosti neexistuje bližší právní úprava 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 auditu národních prostředků a prostředků poskytnutých z fondů EU. Z pohledu veřejné správy jako celku se tento problém projevuje dvěma extrémů. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací.

Stávající systém kontroly a řízení veřejných financí podle zákona o finanční kontrole je nevyhovující zejména z následujících důvodů:

Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako nedostatečná náhrada za interní audit

V současné době je institut interního auditu u podřízených organizací často nahrazen využitím veřejnosprávní kontroly. Použití kontrolních postupů a kontrolního řádu jako obecného právního předpisu však neumožňuje dostatečně naplnit smysl výkonu interního auditu, kterým je zdokonalování a zlepšování procesů. Naproti tomu veřejnosprávní kontrola, jako každá jiná kontrola, která probíhá podle kontrolního řádu, je zaměřena na ověření toho, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti stanovené zákonem (viz § 2 kontrolního řádu). Řízení podřízených organizací je přitom jednou z klíčových oblastí řízení veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejným majetkem. Podřízené organizace jsou závislé na příjmech z veřejných rozpočtů a hospodaří téměř výhradně s veřejným majetkem. Proto je nezbytné, aby řízení a kontrola veřejných financí těchto organizací byly prověřeny také prostřednictvím interního auditu.



Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly

Současná podoba zákona o finanční kontrole určuje postupy řídicí kontroly bez možnosti individuálního přizpůsobení velikosti, organizační struktury a typu organizace podle poskytované veřejné služby. Každá organizace tak musí nastavit postup, ve kterém je

- příkazce operace vedoucím zaměstnancem,
- správce rozpočtu a hlavní účetní musí být zaměstnancem (zákon o finanční kontrole nereflktuje malé obce a další malé organizace, které outsourcují ekonomické procesy – zejména vedení účetnictví),
- správce rozpočtu musí provést kontrolu po příkazci operace (i když ji například provedl již před ním).

Výsledkem je v praxi paralelní existence dvou procesů – skutečného rozhodování o uskutečnění operace a schvalování operace podle zákona o finanční kontrole zaznamenané ve vnitřních systémech organizace.

Nedostatečné vymezení role interního auditu

Interní audit je jedním ze základních kamenů řízení a kontroly veřejných financí. Smyslem interního auditu je prověřovat nastavení celého systému, a to zejména ve vazbě na způsob, jak nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ošetřuje identifikovaná rizika především ve spojitosti s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu (přidanou hodnotu), která umožňuje odhalovat nedostatky nastavení systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí ekonomické kontroly. Jeho funkce je tedy preventivní – cílem je předcházet neoprávněnému nakládání s veřejnými prostředky, nikoliv pouze postihovat takové jevy zpětně.

Současný zákon o finanční kontrole věnuje internímu auditu minimální pozornost. Konkrétně se jedná o § 28 – § 31 s tím, že vymezení role interního auditu je věnován pouze § 28 odst. 4 písm. a) – c). Pokud organizace veřejné správy nastaví výkon interního auditu jen v duchu těchto několika málo paragrafů zákona o finanční kontrole, které interní audit výslovně upravují, nemůže výkon interního auditu přinášet potřebnou přidanou hodnotu.

Stávající stav nelze vyřešit pouze přijetím Návrhu zákona, ale je nezbytné provést změny i v souvisejících právních předpisech. Z tohoto důvodu je spolu s Návrhem zákona předkládán Návrh změnového zákona.

Cíle navrhované legislativy

Základním cílem navrhované legislativy je zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy systému řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii a umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu „jednotného auditu“.

Návrh zákona definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky. Jde o tzv. primární odpovědnost, která se v české právní řádě v legislativním textu objevuje buď v podobě „Osoba / Orgán má



povinnost provést“ nebo oznamovací větou, tedy „Osoba / Orgán provede“. Pokud tato primární povinnost není splněna, nastupuje sekundární odpovědnost, tedy například odpovědnost za škodu, správně-právní odpovědnost, trestněprávní odpovědnost. Konkrétně se projeví v následujících oblastech:

1. Aplikace principů 3E

Cílem Návrhu zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E – hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Obecně se jedná o principy, jejichž aplikace přibližuje způsob rozhodování o veřejných prostředcích způsobu, který je běžný v případě rozhodování o vlastních prostředcích. Jinými slovy jde o dosažení optimálního čerpání veřejných výdajů při dodržení platné legislativy.

2. Jednotný audit

Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace.

3. Zahrnutí doporučení EÚD a NKÚ

Do návrhu zákona jsou promítnuta následující doporučení, která vyplývají z výsledků auditů EÚD i kontrol NKÚ pro nové programové období 2014–2020:

- zlepšit kontrolní systémy;
- zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti;
- nezaměřovat se pouze na formální chyby, které pak nesmyslně krátí žadatelům dotace;
- nastavit kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků.

4. Řešení zásadních problémů vyplývajících z praktické aplikace zákona o finanční kontrole

- **Transpozice směrnice 2011/85/EU**
- **Flexibilní nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly**

Návrh zákona upravuje schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility. Je odpovědností schvalující osoby a hlavního ekonoma, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví, které zaměstnance nebo útvary do toho zapojí, v jaké míře a v jakém pořadí. Návrh zákona při nastavení těchto postupů stanoví základní podmínku - aby ve schvalovacím procesu vystupovaly alespoň dvě osoby (kontrola 4 očí).

- **Posílení a rozšíření role interního auditu**

Návrh zákona, oproti současnému zákonu o finanční kontrole, věnuje roli interního auditu hlavu III, IV a V části druhé. Návrh zákona stanovuje procesní pravidla nezbytná pro splnění účelu interního auditu včetně postupu vypracovávání a předávání auditní zprávy. Dále návrh zákona rozšiřuje působnost interního auditu, podrobněji definuje interní audit, definuje požadavky na interního auditora, vedoucího interního auditu a také stanoví povinnost plánovat výkon interního auditu na základě



vyhodnocení rizik, náležitosti plánů a hranici 20 % pro výkon tzv. mimořádných auditů mimo roční plán.

- **Výkon interního auditu u podřízených organizací ze strany zřizovatele**

Návrh zákona umožňuje, aby vedle řídicí ekonomické kontroly byl u podřízených organizací vykonáván také interní audit. Správci veřejného rozpočtu, u nichž nedochází ke zřízení útvaru interního auditu ze zákona, mají oprávnění útvar interního auditu zřídit.

- **Zřízení Výborů pro interní audit**

Dalším nástrojem k posílení postavení a výkonu interního auditu jsou Výbory pro interní audit. V Českém právním řádu jde o zcela nový prvek řízení a kontroly veřejných financí. Výbor pro interní audit je primárně orgánem dohlížejícím na celý systém. Pro zajištění nezávislosti interního auditu má i některé rozhodovací pravomoci (např. dává souhlas k statutu a plánům interního auditu). Výbory pro interní audit také zajišťují poskytování poradenských služeb s cílem zajistit přiměřený a efektivní systém řízení a kontroly veřejných financí, a zvláště účinný interní audit.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace v souladu s Legislativními pravidly vlády je obsahem Obecné části, která je zařazena za Zvláštní částí Důvodové zprávy.



ZVLÁŠTNÍ ČÁST

ČÁST PRVNÍ – ÚVODNÍ USTANOVENÍ

K § 1 Předmět zákona

K odst. 1

Jedná se o obecné vymezení okruhu společenských vztahů, které návrh zákona upravuje. Jde o společenské vztahy, které vznikají, realizují se a zanikají při hospodaření s veřejnými prostředky. Předmětem návrhu zákona nemá být obecná úprava procesu kontroly, ta je předmětem kontrolního řádu, který se subsidiárně použije i na vztahy v rámci systému vnitřního řízení a kontroly např. při výkonu řídicí ekonomické kontroly na místě u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory.

Návrh zákona navazuje na přímo použitelné nařízení Evropské unie, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (dále jen „finanční nařízení“) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, a dále na přímo použitelná nařízení EU, která upravují bližší pravidla čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie. Sdílené řízení s členskými státy je definováno v čl. 59 finančního nařízení. Dle čl. 175 finančního nařízení se části první (společná ustanovení) a třetí (závěrečná a přechodná ustanovení) použijí na příjmy a výdaje orgánů a subjektů uvedených v nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu, 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, v nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006, kterým se zřizuje Fond soudržnosti, nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu, jakož i fondů pro oblast svobody, bezpečnosti a práva, včetně fondů v rámci programu „Solidarita a řízení migračních toků“, které jsou spravovány v rámci sdíleného řízení dle čl. 59, není-li v hlavě II stanoveno jinak.

Řízení a kontrola veřejných financí zahrnuje řídicí a kontrolní mechanismy (včetně řídicí ekonomické kontroly) a interní audit, a to jak po stránce organizační, tak po stránce funkční a obsahové.

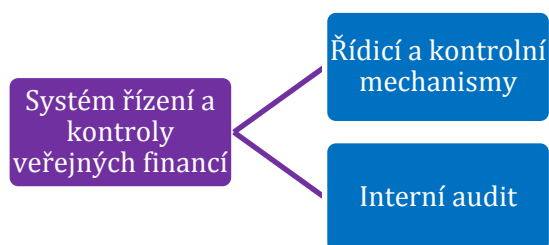


Ustanovení o struktuře řízení a kontroly veřejných financí je významné pro pochopení hlavních prvků, které jsou začleněny v systémech vnitřního řízení a kontroly každého správce veřejného rozpočtu a každého veřejného subjektu.

Každá organizace veřejné správy, která hospodaří s veřejnými prostředky má svůj systém řízení a kontroly veřejných financí. **Systém řízení a kontroly veřejných financí je souhrn procesů a nástrojů nezbytných k řízení organizace a ochraně veřejných financí.** Tyto procesy a nástroje lze rozdělit s ohledem na jejich účel do 2 skupin:

a) **řídící a kontrolní mechanismy** – např. rozpočet a plánování, vymezení pravomocí a činností jednotlivých útvarů, řízení rizik, řídicí ekonomická kontrola, ekonomická služba

b) **interní audit** – systematické hodnocení procesů organizace, zaměřené na přidávání hodnoty, tedy na odhalování nedostatků a systémových selhání a zejména příčin jejich vzniku a následné formulace doporučení ke zlepšení



Obrázek 1 - Předmět zákona - systematika

Na rozdíl od pojmu „vnitřní kontrola“ všeobecně chápaného v českém prostředí zpravidla pouze jen jako inspekční činnosti, je v návrhu zákona řízení a kontrola veřejných financí chápána skutečně jako systém, tedy jako soubor prvků, které ovlivňují sebe navzájem i celek. Každý z jednotlivých prvků je nějakým způsobem závislý alespoň na jednom dalším prvku. Když je systém rozdělen na jednotlivé části, ztrácí své vlastnosti.

K § 2 Působnost zákona

Předložený Návrh zákona **částečně implementuje** směrnici Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Tato směrnice členským státům ukládá povinnost **nastavit systémy řízení a kontroly veřejných financí ve všech organizacích sektoru vládních institucí.** Smyslem tohoto požadavku Evropské unie je zajistit dostupnost spolehlivých fiskálních údajů jako nutný předpoklad pro výkon dohledu a monitorování, které umožní rychlou reakci v případě neočekávaného rozpočtového vývoje členských států. Osobní působnost návrhu zákona je stejná jako v případě zákonů o rozpočtové odpovědnosti (sněmovní tisky č. 411, 412 a 413), které jsou primárním nástrojem implementace směrnice č. 2011/85/EU.

Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství. **Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány**



z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.¹
Sektor vládních institucí se dále člení na:

- centrální vládní instituce (např. ministerstva, a jiné ústřední orgány státní správy, státní příspěvkové organizace, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy),
- národní vládní instituce²,
- místní vládní instituce (např. územní samosprávné celky a jejich zřizované organizace),
- fondy sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny).

Návrh zákona rozlišuje dvě základní kategorie organizací, které spadají do jeho působnosti. Prvním typem je správce veřejného rozpočtu, na kterého dopadají povinnosti návrhu zákona v plném rozsahu (např. ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, územní samosprávné celky). Druhým typem jsou veřejné subjekty, které se vyznačují určitou mírou podřízenosti nebo závislosti na správcích veřejného rozpočtu. Jde zejména o organizace zřizované správci veřejného rozpočtu (např. příspěvkové organizace). Vedle těchto dvou kategorií jsou v působnosti návrhu zákona další subjekty, které mají specifické postavení, jež je odůvodněno jejich zvláštním postavením v rámci institucí veřejného sektoru (veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce).

Návrh zákona se vztahuje jen na organizace, které jsou taxativně vymezeny, tedy na:

- správce veřejného rozpočtu (§ 3 písm. a)),
- veřejný subjekt (§ 3 písm. b))
- veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce (v omezeném rozsahu).

Návrh zákona se na organizace, které nejsou v tomto výčtu vyjmenované, nevztahuje. Jde např. o zpravodajské služby, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Národní bezpečnostní úřad, Českou národní banku, obchodní společnosti, státní podniky, obchodní korporace.

K odst. 1 písm. a)

Zákon se vztahuje na **správce veřejného rozpočtu** (viz § 3 písm. a) Návrhu zákona):

1. Organizační složka státu, která je správcem kapitoly státního rozpočtu podle písm. § 3 g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů:

ústřední orgány státní správy a další organizační složky státu, stanoví-li zvláštní zákon, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy, anebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely. Kapitoly státního rozpočtu stanoví vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

2. Státní fond:

- a. Státní fond rozvoje bydlení, zřízený zákonem č. 211/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- b. Státní fond dopravní infrastruktury, zřízený zákonem č. 104/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

¹ Seznam vládních institucí předávají členské státy Komisi.

² V České republice žádná instituce nevykazuje znaky národní vládní instituce.



- c. Státní fond kultury České republiky, zřízený zákonem č. 239/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
 - d. Státní fond kinematografie, zřízený zákonem č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), ve znění pozdějších předpisů,
 - e. Státní fond životního prostředí České republiky, zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
 - f. Státní zemědělský intervenční fond, zřízený zákonem č. 256/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
3. **Kraj** podle čl. 99 Ústavy a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
 4. **Obec** podle čl. 99 Ústavy a zákona č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
 5. **Hlavní město Praha** podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
 6. **Dobrovolný svazek obcí** podle § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
 7. **Regionální rada regionu soudržnosti** podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.
 8. **Zdravotní pojišťovny** (zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů).

K odst. 1 písm. b)

Zákon se dále vztahuje na **veřejné subjekty** (viz § 3 písm. b) Návrhu zákona). Veřejný subjekt má odlišné postavení od správce veřejného rozpočtu.

V souvislosti s pojmenováním byla vzata do úvahy i skutečnost, že výraz „veřejný subjekt“ navozuje automaticky otázku právní osobnosti (právní subjektivity). Proto je třeba zdůraznit, že **pro účely tohoto návrhu zákona není rozhodné, zda uvažovaná entita, například „organizační složka státu“, zahrnutá pod pojem „veřejný subjekt“, má právní osobnost (právní subjektivitu).**

Veřejnými subjekty jsou:

1. Organizační složka státu, která není správcem kapitoly státního rozpočtu
2. Státní příspěvková organizace,
3. Správa železniční dopravní cesty, která má formu státní organizace,
4. Městská část hlavního města Prahy podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
5. Městský obvod nebo městská část statutárního města
6. Příspěvková organizace zřízená krajem, obcí, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,
7. Školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí, hlavním městem Prahou, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí.

Návrh zákona rozlišuje dva typy organizací – správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt z důvodu, že jim stanoví odlišné práva a povinnosti. Veřejné subjekty jsou ve



své podstatě určitým způsobem podřízené organizace, které jsou zejména z finančního hlediska závislé na organizacích, které k nim vykonávají funkci zřizovatele příp. zakladatele. Proto správce veřejného rozpočtu v rámci výkonu zřizovatelských funkcí provádí kontrolu nakládání s veřejnými financemi i těmito podřízenými organizacemi. U správce veřejného rozpočtu, na rozdíl od veřejného subjektu, se zřizuje ze zákona útvar interního auditu, pokud jsou splněna kritéria stanovená v § 25 odst. 1.

K odst. 1 písm. c) a d)

S ohledem na postavení veřejných vysokých škol jako subjektů se zaručeným samosprávným postavením a odpovídající akademickou svobodou návrh zákona stanoví, že veřejné vysoké školy mají povinnost zavést řízení a kontrolu veřejných financí, které sestávají z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu, rozhodnou-li o jeho zřízení. Přitom postupují přiměřeně k ustanovením tohoto Návrhu zákona (srov. § 6 Návrhu zákona). S ohledem na jejich právní postavení budou postupovat přiměřeně k ustanovením, která se vztahují na správce veřejného rozpočtu. Za zavedení řízení a kontroly veřejných financí je odpovědný rektor.

K zavedení systému vnitřního řízení a kontroly v jejich samosprávné působnosti vydají veřejné vysoké školy vnitřní předpis, který podléhá registraci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Tato povinnost je součástí doprovodného změnového zákona, kterým se mimo jiné mění i § 17 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), který upravuje vnitřní předpisy veřejné vysoké školy.

Na veřejné výzkumné instituce platí výše uvedené obdobně.

K odst. 2

S ohledem na předmět zákona vymezený v § 1 Návrhu zákona, dochází k zásahu do práv a povinností fyzických a právnických osob (ve stejném rozsahu jako v případě stávajícího zákona o finanční kontrole), a to v případě, že jsou příjemcem nebo žadatelem veřejné finanční podpory (např. příjemce dotace ze státního rozpočtu, z fondů EU). **Tyto osoby nemají povinnost zavést systém řízení a kontroly veřejných financí.** Návrh zákona se na ně vztahuje v případě kontroly nebo auditu ze strany poskytovatele nebo ministerstva financí (např. Auditní orgán u dotací z evropských fondů) – stanoví jejich práva a povinnosti při výkonu kontroly nebo auditu. Ve vztahu ke kontrole (ne výkonu auditu) se jako obecný právní předpis použije zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (srov. § 1 odst. 1 kontrolního řádu).

Příjemci veřejné finanční podpory s ohledem na skutečnost, že nakládají s veřejnými financemi (na rozdíl od žadatelů veřejné finanční podpory) mají povinnost postupovat v souladu s principy 3E – tj. cílem řízení a kontroly veřejných financí, který je vymezen v § 4 Návrhu zákona.

K § 3 Vymezení některých pojmů

K změně terminologie oproti stávající právní úpravě předkladatel přistoupil z důvodu, že se podstatným způsobem mění věcný obsah původně používaných pojmů. Předkladatel má za to, že pokud by se používali stejné pojmy pro vyjádření obsahově odlišných funkcí, došlo by k značným problémům s jejich výkladem a následnou aplikací.



Navržená právní úprava umožňuje ponechání stávajících funkcí v elektronických systémech pod podmínkou, že vnitřní předpis vymezí „přechodník“ mezi pojmy jako příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní a nově používanými pojmy ověřovatel a schvalovatel, případně, že vnitřní předpis stanoví, že tyto dnes zavedené funkce, například správce rozpočtu se budou vyskytovat nad rámec navrhovaných funkcí ověřovatele a schvalovatele.

Návrh zákona přináší zásadní změnu ve funkcích, které se podílejí na řídicí ekonomické kontrole zejména s ohledem na značný počet malých organizací, zejména malých obcí a malých příspěvkových organizací, které s ohledem na svou velikost, nemají dostatečné personální vybavení. Návrh zákona vychází z předpokladu, že i u nejmenších organizací jsou vždy dvě osoby – např. starosta nebo ředitel a účetní. Proto i procesy řídicí ekonomické kontroly jsou navrženy tak, že dvě osoby jsou pro jejich nastavení dostačující. Dále na rozdíl od stávajícího zákona o finanční kontrole, návrh zákona umožňuje, že osoby, které se budou na schvalování podílet, nemusí být ve všech případech zaměstnanci obce, tedy na rozdíl od stávajícího stavu se tedy řídicí ekonomické kontroly bude moct účastnit účetní tzv. „na fakturu“ nebo místostarosta. Toto neplatí pro největší organizace, tj. organizace, které povinně zřizují ze zákona útvar interního auditu (srov. § 25 odst. 1).

Ministerstvo financí jako ústřední orgán státní správy pro řízení a kontrolu veřejných financí zajistí metodickou podporu a pomoc v rámci implementace návrhu zákona. Tato metodická pomoc bude zaměřena zejména na změnu systému řízení a kontroly veřejných financí, kterou návrh zákona v praxi vyvolá a která souvisí i se změnou terminologie. Ministerstvo financí připraví vysvětlovací kampaň ve formě metodických pomůcek, vzorových směrnic a workshopů. Cílovými skupinami budou zejména organizace státní správy, kraje a obce.

K písm. a) správce veřejného rozpočtu

Viz komentář k § 2 odst. 1 písm. a)

K písm. b) veřejný subjekt

Viz komentář k § 2 odst. 1 písm. b)

K písm. c) veřejné finance

Cílem návrhu zákona je zajistit stejnou úroveň ochrany pro všechny veřejné finance, tedy nejen pro veřejné příjmy a veřejné výdaje, ale také pro veřejný majetek a to bez ohledu na jejich zdroje (zahraniční, evropské, národní).

K písm. d) veřejný rozpočet

Ustanovení zahrnuje pod pojmem „veřejný rozpočet“ rozpočtové nástroje pro financování veškerých funkcí státu a územní samosprávy.

K písm. e) schvalující orgán

V ustanovení je uveden taxativní výčet kolektivních orgánů správců veřejných rozpočtů, které jako výkonné orgány nesou odpovědnost jednak za plnění veřejných rozpočtů při zajišťování předmětu činnosti těchto správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců a jednak za zavedení, udržování a zdokonalování přiměřeného a účinného řízení a kontroly, které bude poskytovat dostatečnou záruku, že správa veřejných financí je důvěryhodná, řádná a spolehlivá.

Schvalující orgán je kolektivní orgán a vykonává zejména dohled nad zavedením systému vnitřního řízení a kontroly. Jiné právní předpisy, které upravují postavení těchto kolektivních orgánů (např. zákon o krajích, zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze), mu dávají



následně k dispozici konkrétní nástroje, prostřednictvím nichž schvalující orgán zajistí zdokonalování systému, případně jeho uvedení do souladu s tímto zákonem. Těmito nástroji jsou například usnesení vlády nebo usnesení rady obce.

K písm. f) schvalující osoba

Schvalující osoba je osoba, která stojí v čele organizace, která nakládá s veřejnými prostředky. Spolu se schvalujícím orgánem nesou celkovou odpovědnost za zavedení systému řízení a kontroly veřejných financí.

S ohledem na zajištění vyšší právní jistoty Návrh zákona výslovně stanoví, kdo je schvalující osobou u územních samosprávných celků, regionálních rad regionů soudržnosti a zdravotních pojišťoven.

V případě dobrovolného svazku je schvalující osobou – osoba, která je určena stanovami (srov. § 50 odst. 2 písm. c) zákona o obcích).³

K písm. g) pověřenou schvalující osobou

Pověřenou schvalující osobou je osoba, která stojí v čele veřejného subjektu. Pověřená je tato osoba ze zákona v důsledku toho, že stojí v čele veřejného subjektu. Žádné pověření se ze strany správce veřejného rozpočtu, schvalujícího orgánu nebo schvalující osoby nevydává.

V řízení a kontrole veřejných financí u veřejného subjektu má pověřená schvalující osoba srovnatelné postavení jako schvalující osoba ve vztahu k odpovědnosti za řízení a kontrolu veřejných financí u správce veřejného rozpočtu.

K písm. h) řídicí ekonomická kontrola

Řídicí ekonomická kontrola nahrazuje postupy řídicí kontroly dle původního zákona o finanční kontrole. Řídicí ekonomická kontrola je součástí řízení a kontroly veřejných financí a lze ji definovat jako proces zahrnující hodnotící a schvalující postupy, jejichž cílem je zajistit dodržování cíle řízení a kontroly veřejných financí podle § 4 a požadavků na zavedení tohoto systému podle § 5 při realizaci veřejných příjmů a vynakládání veřejných výdajů.

Stěžejní je zejména zásada přiměřenosti vyjádřená v § 5 odst. 2 Návrhu zákona. Nejde jen o přiměřenost nákladů na zavedení systému, ale také o odstranění zbytečného formálního ověřování. Tato ustanovení je nezbytné vykládat v kontextu celého Návrhu zákona a zejména tedy prizmatem zásad, na nichž je vystavěn. Jsou určité operace, jejichž realizace a možnost ovlivnění ze strany příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu je omezena. Může jít například o příjmy stanovené zákonem, resp. příjmy, u nichž nárok vyplývá přímo ze zákona, a nejsou vázána na projev vůle příslušné organizace. Nárok na tyto příjmy vzniká ex lege, ne na základě smlouvy nebo rozhodnutí a proto u těchto příjmů nelze z povahy věci provádět řídicí ekonomickou kontrolu v plném rozsahu (srov. § 15 odst. 4 Návrhu zákona). Obdobná situace bude u výdajů, které není možné ovlivnit – např. rozhodnutí soudu. I v těchto případech budou fáze řídicí ekonomické kontroly, případně hodnocení omezené.

³ Je zcela na členech svazku, jaké orgány si zřídí, jak mají být ustavovány, jakou formou a v jakých věcech mají rozhodovat. Stanovy by měly určit orgán oprávněný ke kontrole hospodaření s majetkem svazku obcí a s jeho finančními prostředky a upravit jeho práva a povinnosti (viz § 39 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb.).



Veřejnosprávní kontrola, jako institut, není v návrhu zákona obsažena, ale její funkce zůstává. Podle návrhu zákona bude mít podobu řídicí ekonomické kontroly druhého stupně (srov. § 15 odst. 2). V těchto případech se postupuje podle kontrolního řádu.

K písm. i) veřejná finanční podpora

Obsah pojmu „veřejná finanční podpora“ je vymezen tak, aby mohl být pro účely návrhu zákona – tj. adekvátně ve všech možných vznikajících, trvajících, měnících se či zanikajících vztazích v systému vnitřního řízení a kontroly – aplikován. **Nelze ho považovat za synonymum k pojmu veřejná podpora. Ne každá poskytnutá veřejná finanční podpora je veřejnou podporou ve smyslu evropských předpisů.** Např. odpuštění penále za nezaplacení pojistného v důsledku odstranění tvrdosti zákona je **veřejnou podporou de minimis** ve smyslu evropských předpisů, tudíž je zaznamenávána a sledována, ale **nejde o veřejnou finanční podporu ve smyslu návrhu zákona.** Obdobné platí např. v případě slev na dani.

Uvedený přístup umožňuje veřejnou finanční podporu vymezit jako jakýkoliv **výdaj, poskytnutý ze schváleného veřejného rozpočtu na základě žádosti bez adekvátního protiplnění** (nejde o výdaj na dodávku, službu nebo stavební práce). Pod tento pojem lze zařadit například příspěvky poskytované ze státního rozpočtu na výkon státní správy (přenesené působnosti) u obcí a krajů, příspěvek ze státního rozpočtu obcím a krajům na výdaje spojené s volbami, příspěvek na provoz příspěvkové organizace.

Veřejná finanční podpora je v Návrhu zákona definována značně široce, a to zejména z důvodů partikularismu právního řádu České republiky. Spadají sem různé formy dotací, návratných finančních výpomocí, příspěvků a jiných forem veřejné finanční podpory, které jsou v různých právních předpisech nazývány různými názvy. Je řada předpisů, na jejichž základě se veřejná finanční podpora poskytuje. Tomu odpovídají i různé formy jejího poskytování a také různé právní tituly, které příjemce k čerpání podpory opravňují. Situace je o to složitější, že do toho vstupují i předpisy, které upravují poskytování zahraničních finančních prostředků (nejen z Evropské unie). Veřejnou finanční podporou jsou tedy i prostředky poskytnuté na základě rozhodnutí nebo smlouvy ze schváleného veřejného rozpočtu k tomu oprávněným poskytovatelem příjemci na stanovený účel.

Veřejná finanční podpora se zachycuje v rozpočtové skladbě v následujících podseskupeních rozpočtových položek:

- 521 – Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům
- 522 – Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím
- 532 – Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně
- 533 – Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím
- 631 – Investiční transfery podnikatelským subjektům
- 632 – Investiční transfery neziskovým a podobným organizacím
- 633 – Investiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně
- 634 – Investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně
- 635 – Investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím
- 637 – Investiční transfery obyvatelstvu

V této souvislosti je nezbytné zdůraznit, že poskytnutí jakékoliv veřejné finanční podpory musí být v souladu s přímo použitelnými právními předpisy Evropské unie a zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.



K písm. j) zaměstnanec, k písm. k) vedoucí zaměstnanec

Definice byly doplněny s ohledem na partikularismus právního řádu v případě zaměstnání ve veřejné správě. Pracovněprávní předpisy ve veřejné správě jsou následující:

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

S ohledem na věcnou působnost návrhu zákona, která je dána směrnicí č. 2011/85/EU, návrh zákona dopadá na všechny zaměstnance ve veřejné správě a to bez ohledu na to, kterým právním předpisem se řídí jejich zaměstnanecký, resp. služební poměr.

ČÁST DRUHÁ – ŘÍZENÍ A KONTROLA VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Hlava I – Obecná ustanovení

K § 4 Cíl řízení a kontroly veřejných financí

Ustanovení upravuje zásady 3E (hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti) a reaguje na nutnost uvést právní úpravu ČR do souladu s evropskou legislativou. Zásady uvedené v tomto ustanovení musí být dodrženy nejen při uskutečňování jednotlivých operací, ale také při zavedení, udržování a zdokonalování systému řízení a kontroly veřejných financí. Povinnost dodržovat zásady hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (zásada řádného finančního řízení) vychází z evropských nařízení, zejména čl. 30 finančního nařízení (CELEX 32012R0966) a čl. 4 odst. 8 a čl. 122 odst. 1 obecného nařízení k fondům EU (CELEX 32013R1303). Neméně důležitou povinností členských států EU je nastavit systémy vnitřního řízení a kontroly tak, aby umožnily účinné předcházení nesrovnalostem a podvodům. S tím souvisí i povinnost oznamovat nesrovnalosti související s prostředky EU (srov. § 62 návrhu zákona, čl. 122 odst. 2 nařízení EU č. 1303/2013, čl. 59 odst. 2 písm. b) nařízení EU č. 966/2012).

Cílem řízení a kontroly veřejných financí je poskytnutí nástrojů ke správě a řízení, včetně kontroly hospodaření s veřejnými financemi (tedy nejen s peněžními prostředky veřejných rozpočtů, ale i s ostatním veřejným majetkem) tak, aby bylo v kontextu přijatých veřejných politik, strategií a koncepcí zabezpečeno řádné plnění úkolů svěřených vykonavatelům veřejné správy.

Aplikační praxe včetně rozhodovací praxe nejvyšších soudů České republiky ukazuje, že takto definovaný cíl může být významným ustanovením zákona. Jde o nezbytné a důležité interpretační pravidlo, které v mnoha případech pomáhá správné aplikaci zákona v souladu s principy řádné správy s cílem poskytnutí maximální míry právní jistoty adresátům příslušné právní normy.

Všechny operace musí být posuzovány a hodnoceny podle hledisek hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. **Nezbytným předpokladem pro hodnocení hledisek hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti je definování cílů.**

Zásada hospodárnosti stanoví pro řádné uskutečňování operací podmínku, že zdroje musí být k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za



nejvýhodnější cenu. Těmito zdroji se nemyslí jen finanční prostředky, ale může jít například o jiný majetek případně majetkové práva, licence nebo lidské zdroje.

Všechny výše uvedené zásady se uplatňují společně, ve vzájemných souvislostech tak, aby byl cíl řízení a kontroly veřejných financí dosažen, tj. každá operace musí být účelná, hospodárná a efektivní (účinná) zároveň.

K § 5 Povinnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu

K odst. 1

Aby mohl být systém vnitřního řízení a kontroly zaveden v souladu s požadavky tohoto zákona tak, aby naplnil svůj primární cíl (§ 4), musí být nedílnou součástí běžných postupů, a to jak na úrovni pracovníků příslušných úřadů, tak na úrovni postupů schvalujícího orgánu nebo schvalující osoby. Předpokládá se, že tento systém řízení a kontroly veřejných financí bude formalizován ve vnitřních předpisech jak správců veřejných rozpočtů, tak i veřejných subjektů. Jak již bylo akcentováno výše, formální naplnění požadavků zákona neumožní naplnění jeho cíle, a proto je nezbytné, aby principy, které tento zákon zakotvuje, byly integrální součástí všech postupů a procesů, které mají nebo mohou mít vliv na veřejné prostředky.

Ustanovení § 5 odst. 1 stanoví odpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování činností při řízení a kontrole veřejných financí, kterými jsou u

- správce veřejného rozpočtu odpovědný schvalující orgán (§ 3 písm. e) Návrhu zákona) a schvalující osoba (§ 3 písm. f) Návrhu zákona) a
- veřejného subjektu schvalující orgán (§ 3 písm. e) Návrhu zákona) a pověřená schvalující osoba (§ 3 písm. g) Návrhu zákona).

To, jakým způsobem bude schvalující orgán, schvalující osoba a pověřená schvalující osoba naplňovat povinnosti zde stanovené, závisí na vymezení pravomocí těchto orgánů. Tyto pravomoci jsou upraveny v jiných právních předpisech – např. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze, zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Účelem Návrhu zákona není tyto pravomoci rozšiřovat.

K odst. 2

Ustanovení zakotvuje důležitý požadavek na zavedení řízení a kontroly veřejných financí – zásadu **přiměřenosti (proporcionality)**. Tato zásada úzce souvisí s uplatněním zásad 3E (účelnost, hospodárnost a efektivnost), která vyžaduje, aby řízení a kontrola veřejných financí zajistily postupy, které jsou použitelné na všech úrovních organizace veřejné správy, a byly schopny poskytnout přiměřené záruky, že položky schváleného veřejného rozpočtu budou při uskutečňování operací k zajištění úkolů veřejné správy čerpány hospodárně, účelně a efektivně. To v podstatě znamená, že veřejné výdaje, které jsou vynakládány na udržování samotného systému, by neměly být z dlouhodobého hlediska větší než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného finančního řízení plněných úkolů, a to včetně zajištění ochrany veřejných financí. Tyto požadavky vycházejí zejména z čl. 4 odst. 8, čl. 72 až čl. 73 a 122 odst. 1 nařízení EU č. 1303/2013.



K odst. 3

Cílem ustanovení není upravit postup vymáhání odpovědnosti za škodu nebo stanovit podmínky, za kterých vzniká, ale stanovit povinnost ji vymáhat. Předmětem Návrhu zákona je ochrana veřejných financí. Z tohoto důvodu je nezbytné stanovit povinnost vymáhat škodu po osobách, které ji způsobily.

Ustanovení stanoví v souladu s principy řádné správy a dobrého hospodaření povinnost vymáhat regresní úhradu po osobách, které své povinnosti neplní a v důsledku toho vznikne správci veřejného rozpočtu nebo veřejnému subjektu škoda. Režim vymáhání regresní úhrady závisí na konkrétních okolnostech. Způsob vymáhání regresu po zaměstnancích, včetně státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků stanoví zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, na který odkazují příslušné právní předpisy upravující výkon úřednické služby, tedy zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

V případě, že škodu způsobila osoba, která není zaměstnancem, použije se na stanovení výše škody a její vymáhání ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

K odst. 4

V případě územních samosprávných celků jsou pravomoci nezbytné pro nastavení systému rozděleny nejen mezi schvalující orgán a schvalující osobu, ale i tajemníka obecního (městského) úřadu.

Tajemník obecního úřadu navrhuje starostovi (schvalující osobě) opatření, jejichž realizací dojde k naplnění povinností schvalující osoby stanovených v odstavci 1. Odpovědnost za zavedení řízení a kontroly veřejných financí má starosta jako schvalující osoba. Tajemník obecního úřadu nese odpovědnost za splnění návrhové povinnosti.

Pokud jde o obec, u níž se nezřizuje funkce tajemníka obce, ustanovení odstavce 4 se nepoužije.



Rozdělení pravomocí a odpovědností u krajů a obcí znázorňují následující tabulky:

			Zákon o krajích - kompetence	Návrh zákona – odpovědnost	
Kraj	Schvalující orgán	Rada kraje	<ul style="list-style-type: none"> - zabezpečuje hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu - vykonává zřizovatelské funkce - ukládá krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontroluje jejich plnění - jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu - přezkoumává opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti 	- určí hlavního ekonoma	<p><u>Na návrh ředitele krajského úřadu</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - zajišťují zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, tedy řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu - vzájemně se koordinují
	Schvalující osoba	Ředitel krajského úřadu	<ul style="list-style-type: none"> - je nadřízeným všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a kontroluje jejich činnost - vydává zejména organizační a pracovní řád, spisový řád a skartační řád krajského úřadu, - plní úkoly stanovené v samostatné působnosti radou 		
	Hlavní ekonom	Vedoucí finančního odboru	dle organizačního řádu		<ul style="list-style-type: none"> - řídí činnost osob vykonávajících ekonomickou službu - nastavuje procesy vedení účetnictví, rozpočtování, výkonu řídicí ekonomické kontroly (náplň ekonomické služby)

Tabulka 1 - Rozdělení kompetencí a odpovědností – kraj



			Zákon o obcích - kompetence	Návrh zákona – odpovědnost	
Obec	Schvalující orgán	Rada obce	- zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu - vykonává zřizovatelské funkce - kontroluje plnění úkolů obecním úřadem - jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu - přezkoumává opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti	- určí hlavního ekonoma	<u>Na návrh tajemníka</u> - zajišťují zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, tedy řídicích a kontrolních mechanismů a případně interního auditů - vzájemně se koordinují
	Schvalující osoba	Starosta	- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce - ukládá úkoly tajemníkovi		
	Hlavní ekonom	Vedoucí finančního odboru	dle organizačního řádu	- řídí činnost osob vykonávajících ekonomickou službu - nastavuje procesy vedení účetnictví, rozpočtování, výkonu řídicí ekonomické kontroly (náplň ekonomické služby)	

Tabulka 2 - Rozdělení kompetencí a odpovědností - obec



			Zákon o obcích - kompetence	Návrh zákona – odpovědnost	
Malá obec	Schvalující osoba	Starosta	- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce - ukládá úkoly tajemníkovi	- zajišťuje zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, tedy řídicích a kontrolních mechanismů	- je schvalovatel v řídicí ekonomické kontrole
	Hlavní ekonom	Účetní (např. OSVČ)		- nastavuje procesy vedení účetnictví, rozpočtování, výkonu řídicí ekonomické kontroly (náplň ekonomické služby)	- je ověřovatelem a hodnotitelem v řídicí ekonomické kontrole

Tabulka 3 - Rozdělení kompetencí a odpovědností - malá obec

Organizační uspořádání nastavení řízení a kontroly veřejných financí u územních samosprávných celků je znázorněno v přílohách č. 1 a 2 této zprávy.

K odst. 3

S ohledem na nezávislé postavení (Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv) nebo odlišnou organizační strukturu (státní fondy, zdravotní pojišťovny) ustanovení vymezuje organizace, u nichž neexistuje schvalující orgán. Pokud Návrh zákona stanoví nějaké povinnosti schvalujícímu orgánu, tyto povinnosti bude plnit schvalující osoba – tj. osoba, která stojí v čele organizace. Schvalující orgán nemají následující organizace: Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv a zdravotní pojišťovny. Ustanovení proto stanoví, že funkci schvalujícího orgánu vykonává schvalující osoba, tedy osoba, která stojí v čele.

K § 6 Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce

S ohledem na postavení veřejných vysokých škol, jako subjektů se zaručeným samosprávným postavením a odpovídající akademickou svobodou, návrh zákona stanoví, že veřejné vysoké školy mají povinnost zavést řízení a kontrolu veřejných financí, které sestávají z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu, rozhodnou-li o jeho zřízení. Přitom postupují přiměřeně k ustanovením tohoto Návrhu zákona (srov. § 6 Návrhu zákona). S ohledem na jejich právní postavení budou postupovat přiměřeně k ustanovením, která se vztahují na správce veřejného rozpočtu. Za zavedení řízení a kontroly veřejných financí je odpovědný rektor.



K zavedení systému vnitřního řízení a kontroly v jejich samosprávné působnosti vydají veřejné vysoké školy vnitřní předpis, který podléhá registraci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Tato povinnost je součástí doprovodného změnového zákona, kterým se mimo jiné mění i § 17 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), který upravuje vnitřní předpisy veřejné vysoké školy.

Na veřejné výzkumné instituce výše uvedené platí obdobně.

K § 7 Správa zahraničních prostředků

K odst. 1

Ustanovení je nástrojem k funkčnímu začlenění legislativy Evropské unie do právního řádu České republiky. Zpravidla jde o „nařízení“, které má obecnou působnost a je obecně právně závazné v celém svém rozsahu v celé Evropské unii, a tedy i v České republice. Vztahuje se nejen na členské státy, ale i na vnitrostátní subjekty, a to bez nutnosti jeho transpozice.

Těmito přímo použitelnými právními předpisy Evropské unie pro ustavení orgánů a subjektů implementační struktury k zajištění sdílené odpovědnosti České republiky za řádnou správu a řízení programů spolufinancovaných z evropských fondů jsou zejména:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013, o zvláštních ustanoveních, týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013, o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013, o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto seskupení,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005,



- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011,
- Nařízení EP a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu a nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí,
- Nařízení EP a Rady (EU) č. 223/2014 ze dne 11. března 2014 o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám.

Ustanovení stanoví, že vláda určí orgán, který bude odpovědný za zajištění plnění části souhrnného rozpočtu Evropské unie, jeho certifikaci nebo audit. Tím nejsou dotčena usnesení vlády, kterými již vláda tyto orgány určila. Jde například o usnesení vlády ze dne 9. července 2014 č. 535 k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období let 2014 až 2020 a jejich institucionální zabezpečení. Orgány, které vláda svým usnesením již určila, budou i nadále plnit povinnosti, které jim z tohoto postavení vyplývají.

K uváděnému výčtu nařízení Evropské unie je třeba doplnit, že administrativní a finanční procesy při uskutečňování programů jsou organizovány jednotlivými orgány určenými vládou, které nesou odpovědnost za plnění specifických oblastí úkolů a čerpání finančních prostředků ze zahraničních veřejných zdrojů.

K odst. 2

Příslušné organizační útvary těchto orgánů, případně jejich zprostředkujících subjektů, vykonávají kontrolu zejména za účelem předcházení, zjišťování a nápravy chyb a nesrovnalostí při schvalování operací, autorizaci, provádění a účtování plateb a při ověřování, zda

- a) byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty,
- b) byly výdaje na operace vykázány příjemci skutečně vynaloženy,
- c) jsou v souladu s příslušnými právními předpisy Evropské unie a vnitrostátními právními předpisy.

Kontrola dále zahrnuje např. kontrolu výkazu výdajů a žádostí o platby před jejich odesláním Evropské komisi, vypořádání a vyúčtování právních, rozpočtových a finančních závazků, zejména částek v pořízených záznamech, které mají být získány zpět a částek odejmutých z důvodu zrušení celého příspěvku na operaci nebo jeho části.

Toto ustanovení je významné i pro formování vztahů v řízení a kontrole veřejných financí tím, že je v něm stanovena dispozice těmito orgány, zprostředkujícím subjektům a zaměstnancům těchto orgánů a subjektů řídit se při kontrole financování programů nebo operací podporovaných ze zahraničních zdrojů, pravidly stanovenými tímto Návrhem zákona. Pokud nařízení stanoví něco jiného, postupuje se podle nařízení.

K odst. 3



Ustanovení tohoto odstavce navazuje na nařízení EU a umožňuje delegování ověřování na zprostředkující subjekt, který není poskytovatelem dotace. Za výkon kontroly před vydáním rozhodnutí a kontrolu interim a ex-post je odpovědný poskytovatel dotace. Návrh zákona řeší situaci, kdy v souladu se zákonem o finanční kontrole není de facto možné výkon kontroly delegovat na zprostředkující subjekt, který není zároveň poskytovatelem dotace, přestože je tento akt upraven např. dohodou o delegování. Nezbytnost možnosti delegovat ověřování v oblasti vícestupňového řízení operačních programů z prostředků EU vyplývá i z úkolů stanovených usnesením vlády č. 49 ze dne 15. ledna 2014 a Zprávy o pokroku v realizaci změn legislativní i nelegislativní povahy zpracované v souladu s tímto usnesením.

Ustanovení zakotvuje oprávnění řídicího orgánu pověřit výkonem činností, za které odpovídá, zprostředkující subjekt. Ustanovení stanoví, že primární odpovědnost za kontrolu operací zůstává u poskytovatele. Poskytovatel se této odpovědnosti (i ve vztahu k EU) nezbaví tím, že kontrolou pověří zprostředkující subjekt.

K odst. 4

Ustanovení stanoví, že řídicí orgány a certifikační orgány postupují při kontrole primárně podle nařízení EU, která jsou přímo aplikovatelná a mají aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy, a tedy i před Návrhem zákona. Návrh zákona se na tuto kontrolu vztahuje v případech, kdy určitá oblast nejsou upraveny v nařízení EU. V případě kontroly prováděném na místě se použije zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.

K odst. 5

Ustanovení se vztahují k činnosti Auditního orgánu a stanoví, že v případě, že přímo použitelný předpis EU nestanoví jinak, Auditní orgán postupuje při výkonu auditu podle ustanovení Návrhu zákona upravujících interní audit u subjektů implementační struktury a příjemců veřejné finanční kontroly.

K § 8 Neslučitelnost funkcí

K odst. 1

Účelem tohoto ustanovení je zajistit efektivní výkon řízení a kontroly veřejných financí prostřednictvím oddělení výkonů základních funkcí. Cílem má být zajištění výkonu kontroly čtyř očí, nezávislé kontroly připravovaných, realizovaných i ukončených operací a prověření celkového nastavení systému.

I v případě malých organizací (např. malé obce nebo příspěvkové organizace) je nezbytné trvat na dodržování zásady kontroly 4 očí, která je již dnes v zákoně o finanční kontrole upravena. Návrh zákona stanoví, že v případě těchto organizací se v organizaci vyskytují schvalující osoba (nebo pověřená schvalující osoba) a hlavní ekonom. Například v malé obci je starosta schvalující osobou a má účetní, která se mu stará o ekonomické záležitosti. Ta bude hlavním ekonomem. Na rozdíl od zákona o finanční kontrole, podle návrhu zákona nemusí být hlavní ekonom zaměstnancem obce, může jít např. o účetní - OSVČ.



K odst. 2

Ověřovatel je osoba, které je uložena povinnost provádět ověřování v rámci výkonu schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly. Schvalovatel je osoba, která je odpovědná za konkrétní operaci, která je předmětem schvalování. **V rámci schvalování konkrétní operace při postupu do zahájení výdajové operace**, musí být dodržena zásada, že osoba, která vykonává funkci ověřovatele, nesmí být zároveň osobou, která vykonává funkci schvalovatele.

Obdobné platí pro postup po zahájení výdajové operace. To však neznamená, že by ověřovatel v I. fázi (postup do zahájení výdajové operace) **nemohl vykonávat funkci schvalovatele ve II. fázi** (postup po zahájení výdajové operace). Dále schvalovatelem v I. fázi může být osoba odlišná od schvalovatele v II. fázi.

Počet ověřovatelů v rámci konkrétní výdajové operace není omezen (může jich být víc – např. referent ze zadavatelského odboru, referent z investičního odboru, referent z odboru veřejných zakázek, osoba, která podle zákona o finanční kontrole vykonává funkci správce rozpočtu).

V původním zákoně o finanční kontrole je obdobná zásada vyjádřena prostřednictvím neslučitelností funkcí příkazce operace a správce rozpočtu nebo hlavního účetního.

Funkce ověřovatele i schvalovatele je plně slučitelná s funkcí hodnotitele nebo kontrolujícího podle § 23.

K § 9 Střet zájmů

Ze strany Evropské komise⁴ a Evropského úřadu boje proti podvodům je střet zájmů považován za zásadní téma, ke kterému je nezbytné, i ve vztahu k čerpání prostředků z evropských fondů, přijmout přístup postavený na společných zásadách. Základem je přijetí preventivních opatření, která směřují k identifikaci, následnému řešení střetu zájmů a ke zmírnění rizik, že střet zájmů nastane. S ohledem na tyto principy je nezbytné stanovit základní pravidla v Návrhu zákona. Jedním z preventivních mechanismů je hlášení střetu zájmu nadřízenému. S ohledem na charakter a různorodost organizací veřejné správy, které spadají do působnosti Návrhu zákona, je nezbytné přímého nadřízeného vymezit široce jako osobu nebo orgán, který je oprávněn ukládat úkoly, řídit nebo kontrolovat činnost osoby, ve vztahu, k níž je vztah přímé nadřízenosti posuzován.

K odst. 1

Zákon stanoví další základní podmínku, která se vztahuje na všechny osoby, jež vykonávají jakoukoliv činnost v řízení a kontrole veřejných financí, a to bez ohledu, zda jde o osoby, které vykonávají jednu z funkcí stanovených tímto návrhem zákona nebo zda jde o zaměstnance příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

Střet zájmů může nastat u kohokoliv, kdo vykonává jakoukoliv činnost v řízení a kontrole veřejných financí, a sám o sobě neznamená porušení zákona. Střet zájmu představuje riziko,

⁴ Rada Evropské unie - Doporučení ke Konvergenčnímu programu na období 2013 - 2016: „Dále zlepšit správu finančních prostředků EU, a sice zjednodušením prováděcích struktur, zvýšením kapacity a lepším řešením střetů zájmů. Zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek a zlepšit realizaci nabídkových řízení zajištěním odpovídajících pokynů a odpovídajícího dohledu.“ (str. 6 -7)



kteřé musí být náležitě identifikováno, vyhodnoceno a řízeno. **Osoba, která se dostane při činnosti v rámci systému vnitřního řízení a kontroly do střetu zájmu, není ještě a priori vyloučena z pokračování v činnosti.**

K odst. 2

Ustanovení definuje, co lze považovat za osobní zájem, který může ohrozit chráněný veřejný zájem. Ustanovení vychází z finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Evropské unie (č. 966/2012). Střet zájmů není totéž co korupce. Korupce zpravidla vyžaduje dohodu alespoň mezi dvěma partnery a určitý úplatek/platbu/výhodu. Ke střetu zájmů dochází v případech, kdy určitá osoba může mít příležitost upřednostnit své soukromé zájmy před veřejnými povinnostmi.

Střet zájmů, který není řádně vyřešen, může při nakládání s veřejnými prostředky ovlivnit správnost postupů a rovněž může vést k porušení základních principů hospodaření s veřejnými prostředky (např. transparentnost, hospodárnost, účelnost a efektivnost).

Vymezení osobního zájmu v tomto ustanovení odpovídá vládní novele zákona o střetu zájmů, která je v době přípravy Návrhu zákona zaregistrována jako sněmovní tisk č. 564.

OECD rozlišuje tři druhy střetu zájmů:

Při skutečném střetu zájmů dochází ke střetu mezi úkoly ve veřejném zájmu a soukromými zájmy příslušné osoby, při němž má tato osoba soukromé zájmy, které by mohly nepatřičně ovlivnit výkon jejích úředních úkolů a povinností.

O zdánlivém střetu zájmů hovoříme tehdy, pokud se zdá, že by soukromé zájmy příslušné osoby mohly nepatřičně ovlivnit výkon jejích úředních úkolů a povinností, ale ve skutečnosti tomu tak není.

Potenciálním střetem zájmů je situace, kdy příslušná osoba má soukromé zájmy, které jsou takové povahy, že pokud by se měla v budoucnosti podílet na plnění příslušných úředních povinností (tj. povinností v konfliktu s jejími soukromými zájmy), vznikl by střet zájmů.

Právní úprava střetu zájmu obsažená v návrhu zákona vychází z čl. 57 nařízení EU č. 966/2012.

K odst. 3 až 6

Riziko, že by osobní zájem této osoby mohl ohrozit chráněný veřejný zájem, musí tato osoba oznámit svému nadřízenému. Ten provede vyhodnocení tohoto nahlášeného rizika a podle okolností konkrétního případu rozhodne, zda toto riziko přijme, nebo zda vyloučí osobu, která se do střetu zájmu dostala, z výkonu konkrétních činností v řízení a kontrole veřejných financí.

Střet zájmů upravený v návrhu zákona je koncipovaný jako povinnost každé osoby, která v rámci řízení a kontroly veřejných financí, si tento střet zájmů vyhodnotit a případně ho oznámit. **Přímý nadřízený o střetu zájmu nerozhoduje.** Významné riziko nelze a priori zákonem definovat - je na přímém nadřízeném aby ho vyhodnotil a to s ohledem na všechny související okolnosti.



K § 10 Řádný výkon funkce při řízení a kontrole veřejných financí

Cílem ustanovení je zabránit nadřízeným zaměstnancům v udělování pokynů, které by byly v rozporu s právními předpisy (například v rozporu se zásadami účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti).

Ustanovení řeší situaci, kdy osoba vykonávající jakoukoliv činnost v řízení a kontrole veřejných financí dostala pokyn, o němž se domnívá, že je v rozporu s právními předpisy. Rozhodující je domněnka dotčené osoby, že zde dochází k rozporu s právními předpisy. V takovém případě má tato osoba povinnost upozornit na tuto skutečnost svého nadřízeného. Pokud na pokynu nadřízený trvá nebo nepřijme žádná opatření, má zaměstnanec právo požadovat písemné vydání takového pokynu.

Ve vztahu k odst. 1 až 3 se v případě státních zaměstnanců přednostně uplatní § 84 a 85 zákona o státní službě.

Hlava II – Řídící a kontrolní mechanismy

Díl I - Obecná ustanovení

K § 11

Jedním ze způsobů, jak ošetřit riziko, je zavést řídicí a kontrolní mechanismus. Tato norma nevypočítává všechny druhy řídicích a kontrolních mechanismů, zmiňuje pouze ty nejdůležitější a stanovuje povinnost je zavést. Zavedení jiných řídicích a kontrolních mechanismů je na vůli správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

Řídicím a kontrolním mechanismem se rozumí jakékoli opatření nebo postup přijatý za účelem poskytnutí přiměřeného ujištění, že bude splněn cíl řízení a kontroly veřejných financí. Definice byla převzata z čl. 2 písm. r) finančního nařízení (CELEX 32012R0966).

Řídicím a kontrolním mechanismem tak může být např. kontrola „čtyř očí“, řízení souladu s právními a technickými předpisy a akty řízení (tzv. compliance) nebo podávání zpráv a reportů. Technickými předpisy se myslí například technické normy, které stanoví základní požadavky na kvalitu a bezpečnost, slučitelnost, zaměnitelnost, ochranu zdraví a životního prostředí.

Návrh zákona stanoví pouze principy a základní pravidla nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Jejich konkrétní aplikace na potřeby a rizika konkrétní organizace je v odpovědnosti schvalujícího orgánu a schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby (viz § 5 Návrhu zákona). Konkrétní nastavení závisí na vyhodnocení rizik, která tyto mechanismy mají ošetřovat.

Při zavádění řídicích a kontrolních mechanismů je nezbytné dodržovat cíl řízení a kontroly veřejných financí (§ 4) a také požadavky stanovené v § 5 Návrhu zákona. Zejména jde o naplňování **zásady přiměřenosti**, tedy že výdaje na zavedení řídicích a kontrolních mechanismů by neměly být z dlouhodobého hlediska větší, než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného finančního řízení plněných úkolů, a to včetně zajištění ochrany veřejných prostředků u těchto správců a u těchto subjektů.

Řídicí a kontrolní mechanismy lze zjednodušeně rozdělit na pojmenované a nepojmenované (obdobně jako u smluv). Pojmenované řídicí a kontrolní mechanismy jsou jasně definované,



mají pevná pravidla. V návrhu zákona jde zejména o kontrolu u příjmových a výdajových operací a to před jejich zahájením, v průběhu i po ukončení a vypořádání. Nepojmenovaným řídicím a kontrolním mechanismem je například schvalování **majetkových operací**, u nichž nedochází k přesunu finančních prostředků (viz § 11 odst. 1 písm. g) Návrhu zákona).

Konkrétní forma a minimální míra uskutečňování některých řídicích a kontrolních mechanismů je stanovena zákonem, např. postupy schvalování operací. U jiných (např. schvalování majetkových operací) Návrh zákona připouští jejich zavedení správcem veřejného rozpočtu nebo veřejným subjektem.

Řídicí a kontrolní mechanismy by měly být nastaveny tak, aby byly přiměřené stanoveným cílům, rizikům, které s dosahováním těchto cílů souvisí, a nákladově efektivní, tedy aby náklady na tyto řídicí a kontrolní mechanismy v dlouhodobém horizontu nebyly vyšší, než přínosy z nich plynoucí (zásada přiměřenosti podle § 5 odst. 2 návrhu zákona).

Základním předpokladem úspěšného a účinného zavedení řízení a kontroly veřejných financí je jasné stanovení odpovědnosti jednotlivých útvarů a konkrétních osob za konkrétní činnosti. Vymezení odpovědnosti je řídicím a kontrolním mechanismem, jehož nastavení stejně jako u ostatních řídicích a kontrolních mechanismů, závisí na identifikování a vyhodnocování rizik. Tento mechanismus je již v současnosti běžnou součástí řízení a správy všech organizací veřejné správy.

Řízení rizik je jedním z řídicích a kontrolních mechanismů, jehož fungování je v odpovědnosti zejména vedoucích zaměstnanců. K řízení rizik však přispívají všichni zaměstnanci správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu. Předpokladem řízení rizik je stanovení cílů. Při dosahování cílů se mohou objevit překážky, které mohou jejich dosažení ohrozit. Řízení rizik je nedílnou a kontinuální součástí řídicích a kontrolních postupů a povinnost řídit rizika dopadá na všechny vedoucí zaměstnance. Kvalita řízení rizik musí být pravidelně vyhodnocována.

Řízení rizik je řídicí a kontrolní mechanismus, který, stejně jako jiné řídicí a kontrolní mechanismy podléhá ověření interním auditem (srov. § 31 odst. 2 písm. b) zákona o finanční kontrole). **Proto interní auditor nemůže být pověřen řízením rizik.** V opačném případě by nemohl provést nezávislé a objektivní ujištění, šlo by totiž o mechanismus, jenž interní audit sám nastavoval.

Majetkové operace jsou operace s majetkem, které nepředstavují příjem ani výdaj veřejného rozpočtu. Pokud při nakládání s majetkem dochází zároveň k přesunu peněžních prostředků (příjem nebo výdaj) použijí se na operace ustanovení § 18, § 20 a § 21 (schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly). V ostatních případech, tedy např. v případě bezúplatného převodu, darování nebo svěření majetku příspěvkové organizace, si organizace sama, vnitřním předpisem, stanoví podmínky rozhodování o těchto operacích, pokud nejsou stanoveny v jiných zákonech (např. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze) a dále požadavky na podklady předkládané příslušným osobám nebo orgánům k rozhodnutí.



K § 12 Řízení informací

Základem fungování systému vnitřního řízení a kontroly je informační systém, který zabezpečuje identifikaci, shromáždění, vyhodnocení a předávání relevantních informací⁵. Podmínkou pro fungování informačního systému jsou fungující mechanismy pro zaznamenávání a uchovávání informací. Jde primárně o oběh informací uvnitř dané organizace resp. o komunikaci s podřízenými organizacemi nebo příjemci veřejné finanční podpory.

Spolehlivá informace je natolik konkrétní, odpovídající a přesvědčivá, že jakákoli uvážlivá a informovaná osoba by dospěla ke stejným závěrům jako ověřovatel.

Informacemi se rozumí všechny relevantní informace, které jsou nutné pro řízení a kontrolu veřejných financí (srov. § 17 - auditní stopa). Účetní záznamy jsou blíže definovány v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení stanoví povinnost správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu zajistit (např. prostřednictvím přijetí vnitřních předpisů a kontrolou jejich dodržování), že všechny relevantní informace včetně účetních záznamů jsou k dispozici osobám, které zajišťují ekonomickou službu. Může jít například o přístup do informačních systémů a databází nebo o stanovení povinnosti předávat včas účetní záznamy osobám zajišťujícím ekonomickou službu (např. do účtárny, rozpočtářům).

K § 13 Ekonomická služba

K odst. 1 až 3

Ekonomická služba je součástí řídicích a kontrolních mechanismů (srov. § 11). Terminologie i rozsah působení ekonomické služby byly zvoleny s ohledem na koncept finančního nařízení a doporučení Evropské komise.

S ohledem na rozsah činností, které spadají pod působnost ekonomické služby, se nemusí vždy jednat o jediný organizační útvar – osoby, které ji vykonávají, mohou spadat do více útvarů, např. odbor rozpočtu, odbor účetnictví, odbor majetkový, atd. Proto ekonomická služba není koncipována jako útvar. Hlavní ekonom bude **řídít činnost** všech osob, které činnost ekonomické služby budou vykonávat, nebude však řídit tyto osoby. Řídit činnost lze například prostřednictvím nastavení vnitřních předpisů.

Majetkové operace představují dispozice s majetkem, u nichž nedochází k příjmu nebo výdaji rozpočtu. Jde např. o bezúplatné převody. Pokud by docházelo k příjmu nebo výdaji, např. při prodeji, uplatní se postupy řídicí ekonomické kontroly podle § 18 až 22. V případě nastavování schvalování majetkových operací je hlavní ekonom limitován úpravou obsaženou ve zvláštních právních předpisech, např. v zákoně č. 219/2000 Sb. - o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně

⁵ Srov. mezinárodně uznávané standardy pro systém vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě, např. COSO - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, standardy INTOSAI - ISSAI: Mezinárodní standardy pro audit veřejné správy (International Standards of Supreme Audit Institutions).



č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů nebo zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Hlavní ekonom může sám vykonávat funkci ověřovatele, schvalovatele nebo hodnotitele, pokud ho pověří schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (viz § 8 a § 16 Návrhu zákona).

K odst. 4

Ustanovení stanoví omezující podmínku pro největší organizace veřejné správy, na které Návrh zákona dopadá – tedy na organizace, které povinně zřizují interní audit (viz § 25 odst. 1 nebo 2). Jde o organizace, které s ohledem na svoji velikost mají dostatek personálních kapacit. Návrh zákona stanoví omezující podmínku, že hlavním ekonomem může být jen vedoucí zaměstnanec.

K § 14 Smlouvy o výkonu řízení a kontroly veřejných financí

V tomto ohledu návrh zákona nerozšiřuje oprávnění oproti stávajícímu zákonu o finanční kontrole, jen nastavuje konkrétní pravidla pro outsourcing, resp. cosourcing. V některých případech nelze outsourcing vyloučit. Ustanovení se vztahuje na formy outsourcingu, kterých předmětem je ekonomická služba a řídicí ekonomická kontrola.

Dodavatelem služeb v oblasti řízení a kontroly může být fyzická i právnická osoba.

K odst. 1

Ustanovení stanoví oprávnění uzavřít smlouvu o zapojení (outsourcingu) i mezi správci veřejného rozpočtu nebo veřejnými subjekty. Tato smlouva je z povahy věcí veřejnoprávní smlouvou a řídí se příslušnými ustanoveními správního řádu (část pátá správního řádu). Veřejnoprávní smlouvu nemohou uzavřít mezi sebou organizační složky v rámci jedné veřejnoprávní korporace (např. státu). Správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty, které jsou organizačními složkami státu, mohou však vstupovat do vzájemných vztahů veřejnoprávním smlouvám obdobným (srov. § 160 odst. 3 správního řádu).

K odst. 2

Toto ustanovení umožňuje zapojit do řízení a kontroly veřejných financí i externí subjekty – dodavatele podle občanského zákoníku. Podmínky pro zapojení externího dodavatele jsou stejné jako pro zapojení jiného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu (viz odst. 3).

Z jiných právních předpisů můžou vyplývat další požadavky na externí dodavatele – např. předložení platného osvědčení podnikatele podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, pokud organizace nakládá s utajovanými informacemi.

K odst. 3

Zákon taxativně stanoví podmínky, za nichž lze do řízení a kontroly veřejných financí zapojit externí subjekt:

- nedostatečné personální kapacity ověřujícího subjektu,
- nutné odborné znalosti pro provedení ověřování,
- úspora veřejných prostředků (s ohledem na posouzení rizik).

K odst. 4 a 5



Externí subjekt musí při řízení a kontrole veřejných financí postupovat dle ustanovení tohoto Návrhu zákona upravující mlčenlivost. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt, který do ověřování zapojí externí subjekt, je povinen toto ošetřit v příslušné smlouvě s externím subjektem. Povinnosti mlčenlivosti může externí subjekt zbavit jen ten, v jehož zájmu tuto povinnost má, nebo ve veřejném zájmu příslušná schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba.

Díl 2 – Řídící ekonomická kontrola

Oddíl 1 – Obecná ustanovení

K § 15 Působnost k výkonu řídicí ekonomické kontroly

K odst. 1

Ustanovení stanoví povinnost provádět řídicí ekonomickou kontrolu u příjmových a výdajových operací, tj. řídicí ekonomickou kontrolu prvního stupně Jde o obdobnou povinnost, jakou stanoví zákon o finanční kontrole (tzv. řídicí kontrola). Srovnání fází řídicí ekonomické kontroly výdajových operací podle Návrhu zákona a řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole:

Řídící ekonomická kontrola (Návrh zákona)		Řídící kontrola (zákon o finanční kontrole)	
Předběžné hodnocení	§ 19	-	
Schvalovací postupy	§ 20 a 21	Předběžná řídicí kontrola	§ 26
Průběžná řídicí ekonomická kontrola	§ 23	Průběžná řídicí kontrola	§ 27
Následná řídicí ekonomická kontrola	§ 23	Následná řídicí kontrola	§ 27

Tabulka 4 - Srovnání fází řídicí ekonomické kontroly

K odst. 2

Ustanovení stanoví oprávnění vykonávat řídicí ekonomickou kontrolu u podřízených organizací, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory (dotací), tj. řídicí ekonomickou kontrolu druhého stupně Tato řídicí ekonomická kontrola nahrazuje veřejnosprávní kontrolu podle zákona o finanční kontrole.

V případě podřízených organizací je tak zachována možnost provádět kontrolu a to nejen na místě (u podřízené organizace), ale také formou tzv. dokumentární prověrky – např. výkazů a rozborů, které podřízené organizace zasílají svému zřizovateli. Tímto není dotčena možnost správce veřejného rozpočtu (zřizovatele) prověřit funkčnost a účinnost systému řízení a kontroly veřejných financí u podřízených organizací prostřednictvím interního auditu.



Interní audit je zaměřen na zdokonalování procesů a celého systému řízení a kontroly veřejných financí, a to v celém okruhu působnosti, tzn. nejen u správce veřejného rozpočtu, u něhož se zřizuje, ale také u podřízených organizací, které jsou z finančního hlediska závislé na veřejných financích poskytnutých z rozpočtu zřizovatele.

V případě výkonu řídicí ekonomické kontroly v rámci poskytování veřejné finanční podpory jsou účastníky tohoto procesu poskytovatel veřejné finanční podpory, žadatel nebo příjemce veřejné finanční podpory nebo povinná osoba.

V případě kontroly na místě se na vztahy mezi poskytovatelem a žadatelem nebo příjemcem použije kontrolní řád a vyhotoví se protokol o kontrole. Tento postup se uplatní i v případě výkonu kontroly podřízených organizací.

Kontrolní řád se nepoužije v případech tzv. dokumentárního (administrativního) ověřování. V těchto případech kontrola neprobíhá na místě, ale tzv. od stolu. V případě tzv. dokumentárního (administrativního) ověřování není vyžadována součinnost kontrolovaného – kontrola je prováděna od stolu, tzn. kontrolující nejde ke kontrolovanému. Kontrola je prováděna na podklady a dokumenty, které má kontrolující k dispozici. Není proto vyžadována součinnost od kontrolovaného a proto použití kontrolního řádu není namístě.

Kontrolní řád se použije v plném rozsahu. Z kontrolního řádu **lze aplikovat i opatření k nápravě nebo pokuty, které kontrolní řád definuje jako nástroj pro vynucení potřebné součinnosti.**

Řídicí ekonomická kontrola, kterou správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt provádí u dodavatele jako povinné osoby, je tzv. křížovou kontrolou upravenou současným zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole nebo kontrolním řádem. Povinná osoba není kontrolovanou osobou, jde o osobu, která má například podklady pro prověření správnosti dokladů předložených kontrolovanou osobou. Úprava povinné osoby se bude řídit v plném rozsahu kontrolním řádem.

K odst. 3 a 4

Ustanovení stanoví, kdy se provádí řídicí ekonomická kontrola a výjimky z provádění schvalování v rámci výkonu řídicí ekonomické kontroly u příjmů a výdajů. Jde o příjmové nebo výdajové operace, u nichž správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt nemohou ovlivnit, zda k této operaci dojde, ani její výši. Jde například o typické zákonné příjmy a zákonné platby (např. příjem sdílených daní na účet obce), tedy příjmy a výdaje, které vyplývají přímo ze zákona. Dále se výjimka vztahuje na tzv. nahodilé příjmy, tedy například městský strážník dá blokovou pokutu, nebo se přijme poplatek za úkon v rámci CZECH-POINT a na tzv. mnohočetné příjmy, které představují řadu smluvních závazků uzavřených ústně (splývá okamžik uzavření smlouvy a platba), tedy například prodej obědů nebo vstupenek na divadelní představení. Obdobné platí například pro drobné nákupy v hotovosti. U těchto nákupů, pokud proběhne schvalování do zahájení výdajové operace (případy tzv. souhrnných rozpočtových příslibů), se schvalovací postup po zahájení výdajové operace neaplikuje v plném rozsahu. Nicméně i tyto příjmy a výdaje musí být pod kontrolou, nicméně není nutné ani účelné, aby se na ně vztahovala řídicí kontrola v plném rozsahu. Proto by měl být zaveden jiný řídicí a kontrolní mechanismus, které poskytne dostatečné ujištění, že i tyto operace jsou pod kontrolou.



K odst. 5

Zdravotní pojišťovny jsou v systému řízení a kontroly veřejných financí specifickým subjektem – řada příjmových a výdajových operací probíhá na základě zákona (viz zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Tyto operace probíhají v rámci základního případně rezervního fondu. S ohledem na skutečnost, že jde o operace uskutečňované na základě zákona, nemají zdravotní pojišťovny možnost ovlivnit jejich uskutečnění nebo výši a proto jsou tyto operace vyloučeny ze schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly.

K odst. 6

Ustanovení upravuje zásadu jednotného auditu. Jde o model, který vychází z požadavků EU na nastavení řízení a kontroly veřejných financí nezbytných pro úspěšné čerpání prostředků z fondů EU. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace. Aby mohl být tento princip naplňován, musí být pro to splněny určité předpoklady.

Evropský účetní dvůr mezi tyto předpoklady řadí zejména:

Předpoklady	Způsob promítnutí do návrhu zákona
systemy řízení a kontroly veřejných financí jsou vystavěny na společných principech	stejné principy pro nastavení systému řízení a kontroly pro všechny veřejné organizace, které hospodaří s veřejnými financemi
kontroly probíhají na základě stejných pravidel	jednotná pravidla pro výkon kontrol
kontroly jsou koordinované	předávání informací o plánovaných kontrolách
kontroly jsou transparentní	předávání výsledků kontrol, výročních zpráv a informací o odhalených porušeních rozpočtové kázně nebo podezření na trestní čin
ujištění nezávislého interního auditu	posílení role a nezávislosti interního auditu

Tabulka 5 - Zásada jednotného auditu

K § 16 Hodnotitel, ověřovatel a schvalovatel

K odst. 1 a 4

Podle zákona o finanční kontrole postupy řídicí kontroly vykonává příkazce operace, správce veřejného rozpočtu a hlavní účetní. Návrh zákona si klade za cíl tyto procesy zjednodušit a odstranit případné duplicitní kontroly.

Návrh zákona stanoví, že tyto postupy vykonávají osoby, které jsou k tomu určené schvalující osobou v případě správce veřejného rozpočtu nebo pověřenou schvalující



osobou v případě veřejného subjektu. Toto určení může být provedeno např. organizačním řádem, vnitřním předpisem, pracovní náplní, speciálním pověřením na jméno.

Počet pověřených osob v organizaci a dále počet těchto osob v rámci jednoho procesu (např. schvalování objednávky) je plně ponechán na rozhodnutí příslušné schvalující osoby resp. pověřené schvalující osoby (tj. může jich být víc než 2).

Určení k výkonu funkce ověřovatele, schvalovatele nebo hodnotitele může vyplývat z organizačního řádu, jiných vnitřních předpisů, konkrétního pověření, atd. Nicméně o pověření musí být pořízen záznam.

Schvalující osoba (např. ministr, starosta) nebo pověřená schvalující osoba (např. ředitel příspěvkové organizace) si mohou vyhradit, že v některých případech budou sami vykonávat funkci ověřovatele, schvalovatele nebo hodnotitele (obdobně jako podle zákona o finanční kontrole jsou oprávněni vykonávat funkci příkazce operace).

Nejzásadnější změna v oblasti nastavení kontroly výdajových operací spočívá ve změně postavení účastníků těchto operací. Z celého procesu vypadává obligatorní funkce správce rozpočtu. Činnosti, za které byl správce rozpočtu odpovědný v rámci provádění schvalovacího postupu, jsou součástí schvalovacího postupu do zahájení výdajové operace.

Je jen na rozhodnutí schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby, kdo bude procesy řídicí ekonomické kontroly zajišťovat. **Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba tak může rozhodnout, že správce rozpočtu zůstane jako funkce v rámci organizačního zajištění řídicí ekonomické kontroly.** V tomto případě bude ve vnitřních předpisech popsáno, jaký je rozsah jeho oprávnění a povinností (lze ponechat stejný rozsah, jaký stanovil původní zákon o finanční kontrole).

Cílem této úpravy má být vytvoření podmínek k zajištění plynulosti kontrolního procesu bez zbytečných průtahů zapříčiněných přílišnou formalizací procesních postupů v stávajícím zákoně o finanční kontrole, které zvyšují jeho administrativní, časovou a ekonomickou náročnost. Jde zejména o narovnání stávajícího nesouladu, kdy správce rozpočtu má dle stávajícího zákona o finanční kontrole povinnost vykonat schvalovací postup až po příkazci operace, i když příkazce operace může stěžít operaci schválit, pokud nemá informaci (ujištění), že jsou k této operaci rozpočtovány prostředky a že jsou tyto prostředky k dispozici. **I když správce rozpočtu není zákonnou funkcí, lze ho ponechat jako funkci, jejíž role bude popsána ve vnitřních předpisech nebo pracovní náplni stejně jako v současnosti – bude ověřovatelem řídicí ekonomické kontroly.**

Tento návrh zákona tedy nevylučuje, aby v případě, že je to účelné, byla do procesu řídicí ekonomické kontroly zapojena osoba, která dnes vykonává funkci správce rozpočtu.

Příklad zařazení hodnotitele, ověřovatele a schvalovatele do procesu řídicí ekonomické kontroly je znázorněn v přílohách č. 3 až 7 této zprávy.

K odst. 2 a 3

Návrh zákona stanoví, že u organizací se složitou organizační strukturou a větším počtem zaměstnanců (organizace, u nichž se ze zákona zřizuje útvar interního auditu) může být schvalovatelem jen vedoucí zaměstnanec. Tyto organizace mají dostatečně rozvětvenou organizační strukturu a dostatek vedoucích zaměstnanců, na rozdíl od menších organizací, kde může být například jeden nebo dva vedoucí, případně na rozdíl od organizací s větším počtem detašovaných pracovišť.



K odst. 4

Návrh zákona stanoví, že u obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských části hlavního města Prahy, městských obvodů a části statutárního města může být schvalovatelem nejen zaměstnanec, ale i člen zastupitelstva.

K odst. 5

Ustanovení stanoví, kdo je odpovědnou osobou v případě, že schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba neurčí, kdo bude vykonávat funkci ověřovatele, schvalovatele a hodnotitele. Úprava je nastavena tak, aby celkovou odpovědnost za danou operaci (funkci schvalovatele) vykonávala osoba odpovědná za nastavení celého systému – schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba.

K odst. 6

Ustanovení stanoví, že schvalovatelem v rámci schvalování do zahájení výdajové operace může být u jedné konkrétní operace určena jen jedna osoba. Tedy na rozdíl od ověřovatelů a hodnotitelů, kterých může být pro jednu operaci i víc. Obdobné platí pro schvalování po zahájení výdajové operace. Ustanovení bylo doplněno s ohledem na požadavek stanovení jedné konkrétní osoby odpovědné za dané schvalování. Ustanovení nevylučuje, aby pro různé operace vykonávali funkci schvalovatele různé osoby.

K § 17 Auditní stopa

Pro definici auditní stopy se bere zvláštní zřetel na mezinárodně uznávané principy řádné správy veřejných financí, které pojmají finanční operaci jako soubor systematicky uspořádaných úkonů, zajišťujících přijetí příjmu, platbu výdaje nebo nakládání s veřejným majetkem, včetně zaznamenání informací o této události do účetnictví správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

Uvedený přístup je žádoucí též proto, aby při nakládání se spravovanými veřejnými prostředky byla vytvořena **dostatečná auditní stopa**, která je nezbytná k následnému ověření:

- souladu uskutečněné operace s právními předpisy a opatřeními či postupy, přijatými v mezích těchto předpisů (zásada legality),
- dodržení zásad 3E,
- zaznamenání informace o této operaci v účetnictví.

Lze shrnout, že auditní stopa by měla poskytnout **informace, které se týkají všech etap rozhodovacího procesu o operaci**, a umožnit **snadnou rekonstrukci posloupnosti postupů** použitých při uskutečňování operace a možnosti ověření souladu této operace se **zásadami legality a správnosti**.

Auditní stopa je termín, který se používá souhrnně pro všechny typy dokladů, které prokazují provedení jakékoliv činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly. **Příklady auditní stopy: záznam o provedení řídicí ekonomické kontroly, protokol o kontrole, pověření k výkonu funkce ověřovatele řídicí ekonomické kontroly, vnitřní směrnice, účetní záznamy podle zákona o účetnictví, záznamy v informačních systémech.**

Ustanovení stanoví požadavek na zachycení a uchování auditní stopy. Záznam (auditní stopa) musí být pořizena ze všech fází řídicí ekonomické kontroly, tedy z hodnocení, schvalování, průběžné a následné kontroly.



Pokud jsou v řídicí ekonomické kontrole použity elektronické nástroje, lze elektronickým podpisem nebo elektronickým záznamem připojeným k příslušnému datovému souboru nahradit podpis oprávněných osob. Oblast elektronického podpisu (ne elektronického záznamu v informačním systému) upravuje zákon o elektronickém podpisu. Požadavek na auditní stopu podle návrhu zákona nevyžaduje zaručený elektronický podpis nebo elektronický podpis. Pro účely návrhu zákona je dostatečný nezměnitelný záznam v informačním systému.

Oddíl 2 – Příjmové operace

K § 18

Ustanovení definuje jednotlivé dílčí fáze procesu řídicí ekonomické kontroly, která je realizována u příjmových operací.

První fáze řídicí ekonomické kontroly u příjmových operací probíhá nad pohledávkami, resp. budoucími pohledávkami, o nichž má schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (řídicí ekonomická kontrola prováděná u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu) alespoň tyto informace: druh příjmu, aby bylo možné příjem podřadit pod konkrétní rozpočtovou položku a údaje o dlužníkovi. Příjmová operace je ve fázi přípravy.

Pokud nejsou tyto informace z objektivních důvodů k dispozici, tato kontrola se neprovádí (zejména zákonné příjmy, např. sdílené daně, nebo neočekávané příjmy, např. z výběru pokut) – viz § 15 odst. 4 Návrhu zákona.

Ustanovení odst. 1 až 3 popisují řídicí ekonomickou kontrolu do zahájení příjmové operace. Podle zákona o finanční kontrole jde o předběžnou řídicí kontrolu před vznikem nároku na příjem.

Další fáze – odst. 4 až 6 – probíhá již v době, kdy pohledávka (nárok) existuje, odpovídá schvalovacím postupům předběžné řídicí kontroly při správě veřejných příjmů po vzniku nároku dle původního zákona o finanční kontrole.

V této fázi je kromě prověřování formální správnosti konkrétního příjmu klíčovým provozním rizikem termín splnění povinným dlužníkem ve správné výši. Procesy řízení tohoto rizika nastavuje v organizaci hlavní ekonom, i když reálné vymáhání pohledávek může být v odpovědnosti např. právního odboru.

Schvalování příjmových operací má význam zejména u dotací. Dotace totiž mohou pro veřejný rozpočet představovat nejen příjem, ale také riziko spojené zejména s možným porušením rozpočtové kázně. Dále s ohledem na skutečnost, že dotace jsou často účelově vázané, je nezbytné se při přípravě příjmové operace zaměřit i na tzv. zásady 3E, tedy na hospodárnost, účelnost a efektivnost. Dodržení účelu, na nějž je dotace poskytována, je totiž základní podmínkou pro poskytnutí dotace a její nedodržení je důvodem pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.



Oddíl 3 – Výdajové operace

K § 19 Předběžné hodnocení výdajové operace

K odst. 1 a 2

Hodnotitel je osoba určená schvalující osobou v případě správce veřejného rozpočtu nebo pověřenou schvalující osobou v případě veřejného subjektu. Hodnocení tak může vykonávat i nezávislý hodnotitel, například zaměstnanec, který se zabývá vyhodnocováním plnění cílů organizace, projektu, atd. Návrh zákona nestanoví žádné omezující podmínky vztahující se k neslučitelnosti s jinými funkcemi, tzn., že hodnotitel může být zároveň ověřovatelem nebo schvalovatelem u konkrétní výdajové operace.

Určení k výkonu funkce hodnotitele může vyplývat z organizačního řádu, jiných vnitřních předpisů, konkrétního pověření, atd. O tomhle pověření musí být pořízen záznam.

Předběžné hodnocení se provádí u operací, které dosahují hodnoty stanovené vnitřním předpisem vydaným správcem veřejného rozpočtu nebo veřejným subjektem. Původně návrh zákona stanovil pevnou hranici – 2 mil. Kč, nicméně s ohledem na uplatněné připomínky ve vnějším připomínkovém řízení se předkladatel rozhodl ponechat na rozhodnutí příslušné organizace hodnotu operací, u níž se bude předběžné hodnocení provádět.

U operací, které nedosáhnout limit stanovený ve vnitřním předpise, bude probíhat schvalování výdaje, stejně jako dnes probíhá předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku.

Hodnocení zaváděné návrhem zákona je nový prvek řízení a kontroly veřejných výdajů.

Limit ve vnitřním předpise by měl zohlednit objem prováděných výdajových operací i průměrnou hodnotu jednotlivé výdajové operace. Tento limit lze stanovit například tak, jak předkladatel původně navrhoval – tedy, že předběžné hodnocení bude prováděno u podlimitních a nadlimitních **veřejných zakázek a dotací** s hodnotou nad 2 mil. Kč. Organizace může stanovit různé limity pro různé typy operací (např. jeden limit pro veřejné zakázky na stavby, jeden pro veřejné zakázky na dodávky a služby a jeden pro dotace).

Předběžné hodnocení stejně jako schvalovací postup do zahájení výdajové operace musí být provedeno před vyhlášením veřejné zakázky nebo vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Zařazení hodnocení do procesu řídicí ekonomické kontroly zobrazuje obrázek v příloze č. 7 k této zprávě.

K odst. 3 a 4

Předběžné hodnocení se provádí za účelem zajištění rozhodování o rozpočtových příslibech anebo zadávacím řízení, uzavření smlouvy nebo vydání rozhodnutí v souladu se zásadami legality a správnosti především k prokázání přínosu operací v návaznosti na předpokládanou potřebu finančních zdrojů.

Předběžné hodnocení reprezentuje prvotní záměr realizovat určitou výdajovou operaci. Výdajová operace může mít různé podoby, např. realizace programu, akce nebo konkrétního investičního záměru, či poskytnutí dotace. V případě realizace projektů nebo investičních záměrů by mělo rozhodnutí o realizaci záměru předcházet



alespoň rámcové stanovení počtu a předmětu veřejných zakázek, které bude nutné realizovat. Jde tedy o vymezení rámce realizace konkrétní výdajové operace, včetně vymezení způsobu jejího financování. Důležitým údajem tedy bude i určení, zda bude výdajová operace financována jen za použití vlastních zdrojů, nebo zda bude nutné zapojit například úvěrové financování.

Ustanovení odkazuje ve vztahu k rozsahu (obsahu předběžného hodnocení) na zásadu přiměřenosti vyjádřenou v § 5 odst. 2 Návrhu zákona. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt s ohledem na tuto zásadu a vyhodnocení souvisejících rizik může obsah hodnocení upravit – musí být zachyceno ve vnitřních předpisech (srov. § 11 odst. 2 Návrhu zákona).

K § 20 Schvalovací postup do zahájení výdajové operace

Předtím než se správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt zaváže k vynaložení veřejných prostředků, musí mít jistotu, že ke krytí tohoto budoucího závazku budou k dispozici veřejné finance. Tyto kontroly měly v zákoně o finanční kontrole podobu schvalovacího postupu příkazce operace v rámci výkonu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku.

O přijetí rozpočtového příslibu musí být učiněn záznam, který je nezbytným předpokladem pro jeho přidělení na zadávací řízení, smlouvu nebo rozhodnutí v následujících fázích (auditní stopa).

Od přijetí rozpočtového příslibu je nutné odlišit rezervaci, která u organizačních složek státu probíhá povinně v rámci rozpočtového informačního systému dle § 34 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Rozpočtový příslib je záznam o řídicí ekonomické kontrole – k jeho přijetí dochází na základě ověření všech oblastí stanovených v § 20 odst. 1. Rozpočtový příslib není rezervací ani uzavřením smlouvy.

Formulace v odst. 4 odstraní případné pochybnosti, které vyvstaly u aplikace stávajícího zákona, o nutnosti provedení řídicí ekonomické kontroly, konkrétně v podobě přijetí rozpočtového příslibu, před zahájením zadávacího řízení dle zákona o veřejných zakázkách.

Rozpočtový příslib (individuální a souhrnný) odpovídá pojmům individuální a limitovaný příslib, které používá prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole. Podmínky pro přijetí souhrnného rozpočtového příslibu jsou stejné jako podmínky pro přijetí limitovaného příslibu podle zákona o finanční kontrole.

Rozpočtový příslib představuje záznam o provedení kontroly nad celou částkou - např. z investičního záměru. Do rozpočtu se promítne příslušná částka, která bude hrazena v daném rozpočtovém roce, zbylá částka, která má být hrazena v následujících letech a je podkladem pro zpracování střednědobého výhledu resp. rozpočtového výhledu.

Pokud jsou podmínky, prověřované již před přijetím rozpočtového příslibu, splněny a budoucí zadávací řízení, smlouva nebo rozhodnutí je kryto rozpočtovým příslibem, může dojít k zahájení zadávacího řízení, uzavření smlouvy nebo vydání rozhodnutí.

To, jak budou schvalovací postupy u správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu nastaveny je v odpovědnosti hlavního ekonoma. Ten nastaví postupy; stanoví, kolik



ověřovatelů bude v procesu vystupovat, případně jaké útvary se na schvalování operace budou podílet (např. právní, veřejné zakázky, investice, majetek, atd.).

Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba určí, kdo bude funkci ověřovatelů a schvalovatele vykonávat.

Tímto způsobem dochází k oddělení pravomocí a odpovědnosti za nastavení systému řízení a kontroly veřejných financí mezi hlavního ekonoma (odpovědnost za procesy) a schvalující osobu resp. pověřenou schvalující osobu (odpovědnost za určení osob).

Ověření správného rozpočtového zatřídění nevyžaduje, aby příslušná organizace, které se netýká vyhláška o rozpočtové skladbě, plánovala ve struktuře rozpočtové skladby.

Rizika, která musí být vyhodnocena a následně řízena v souvislosti s připravovanou nebo realizovanou výdajovou operací jsou např. rizika související s daňovým dopadem, vícenáklady, udržitelností.

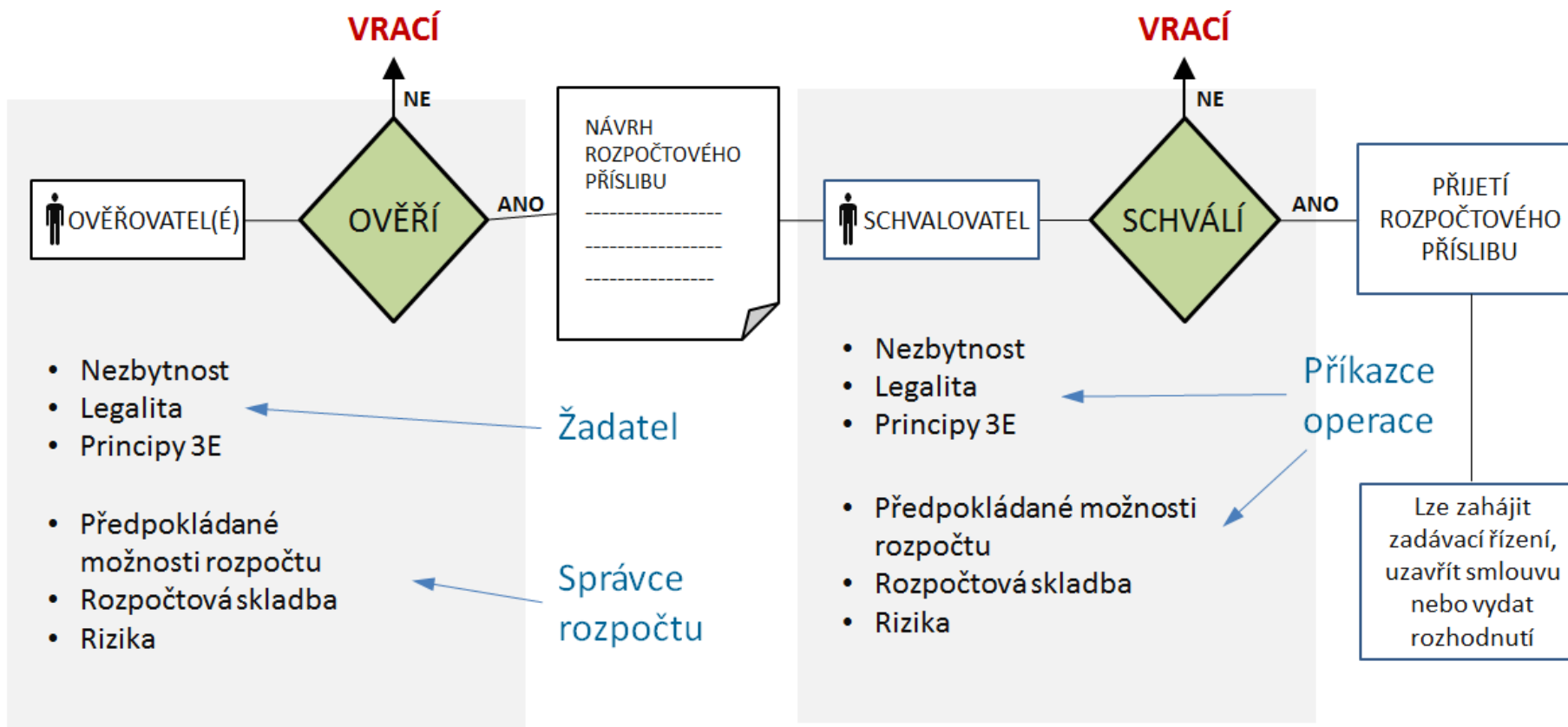
Schvalovací postupy do zahájení výdajové operace u územních samosprávných celků jsou znázorněny v přílohách č. 4 až 7 této zprávy.

K § 21 Schvalovací postup po zahájení výdajové operace

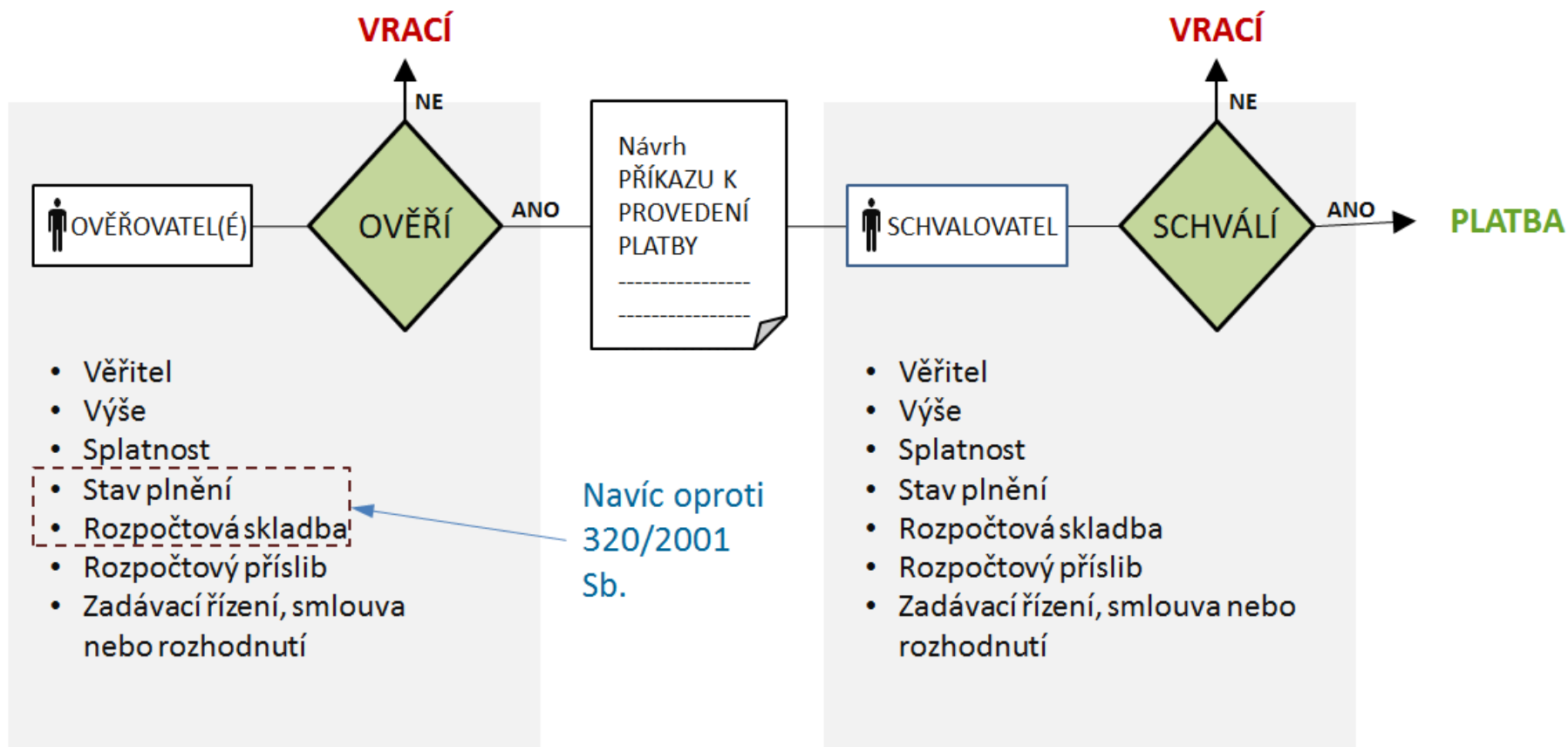
Předmětem kontroly po zahájení výdajové operace jsou například závazky vyplývající ze smlouvy, objednávky nebo rozhodnutí. Jejich splnění se ověří prostřednictvím podkladů, které se stávají součástí auditní stopy. Jde tedy o ověření toho, zda bylo skutečně plněno a za jakých podmínek, například zda bylo plněno v dohodnutém množství, kvalitě a ceně a ve sjednanou dobu.

Pokyn k realizaci výdaje musí odpovídat rozpočtovému příslibu, tzn., přikazuje provést úhradu výdaje, který odpovídá rozpočtovému krytí (v příslušném rozpočtovém roce), a to jak do výše, tak do struktury rozpočtové skladby.

Rozsah ověření je obdobný jako v případě řídicí kontroly po zahájení výdajové operace podle zákona o finanční kontrole.



Obrázek 2 - Schéma řídicí ekonomické kontroly do zahájení výdajové operace (k § 20)



Obrázek 3 - Schéma řídicí ekonomické kontroly po zahájení výdajové operace (k § 21)



K § 22 Výjimky

Účelem ustanovení je reagovat na výjimečné situace, u nichž nelze s ohledem na okolnosti požadovat provedení postupů řídicí ekonomické kontroly dle § 19 až 20. Pro uplatnění tohoto ustanovení musí být kumulativně splněny následující podmínky:

- a) úkol, se kterým výdajová operace souvisí, nesnese odkladu nebo nesplněním tohoto úkolu by mohlo dojít ke škodám na majetku či ztrátám na životech a
- b) jde o úkol v rámci výkonu činností nebo složek uvedených v písm. a) až g).

Toto ustanovení tedy nevylučuje a priori subjekty výše uvedené organizace z působnosti návrhu zákona, ale stanoví, že ve výjimečných případech, kdy plní konkrétní úkoly, nemusí dodržet všechny postupy řídicí ekonomické kontroly. Jde například o nutnost provádět nákupy při odstraňování havarijních stavů, povodní, atd. Obdobné ustanovení je obsaženo v § 32a zákona o finanční kontrole.

Oddíl 4 - Průběžná a následná řídicí ekonomická kontrola

K § 23

V zákoně o finanční kontrole vystupovala tato fáze jako průběžná a následná řídicí kontrola. I v tomto případě platí základní pravidlo, že vše, co se týká dané operace, musí být zaznamenáno (součástí auditní stopy). Toto ustanovení upravuje cíle kontroly po zahájení výdajové operace, tedy v jejím průběhu a po jejím ukončení (zaúčtování).

S ohledem na cíl, který je průběžnou a následnou kontrolou sledován a efektivnost celého kontrolního procesu, nejsou předmětem kontroly všechny operace, ale jen ty vybrané. Výběr vzorku musí být proveden na základě posouzení úplnosti, přesnosti nároků a průběhu realizovaných operací a vyhodnocení rizik.

Návrh zákona stanoví, že průběžnou a následnou kontrolu provádí osoba, která pro účely tohoto návrhu zákona nese označení „kontrolující“. Jde o pojem, který je v právním řádu již zaveden – v kontrolním řádě. Do návrhu zákona byl doplněn na základě výslovného požadavku připomínkových míst, aby bylo jasně odděleno, že jde o jinou činnost než o schvalování příjmových a výdajových operací, která je v odpovědnosti ověřovatelů a schvalovatelů. Tím ale není vyloučeno, že by kontrolující byl zároveň ověřovatelem nebo schvalovatelem pro určitý typ operací. „Kontrolujícími“ jsou zejména zaměstnanci odborů kontroly, kteří podle původního zákona o finanční kontrole, vykonávají následnou veřejnosprávní kontrolu.

Ustanovení odst. 2 stanoví obsah kontroly u příjmových a výdajových operací.

Ustanovení odst. 3 stanoví obsah kontroly jen u výdajových operací. Jde o kontrolu naplnění zásad 3 E (hospodárnost, účelnost a efektivnost) podle § 4 Návrhu zákona.



Hlava III – Interní audit

Díl I – Obecná ustanovení

K § 24 Působnost interního auditu Ministerstva financí

Definice interního auditu je obsažena v mezinárodních standardech IIA, na které odkazuje i Evropská unie.

Definice interního auditu obsažená v Mezinárodních standardech pro profesní praxi interního auditu vydaná Institutem interních auditorů zní: „*Interní audit je nezávislá, objektivně ujišťovací a poradenská činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit pomáhá organizaci dosahovat jejích cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení a správy organizace.*“

Úkolem interního auditu je

- zajišťovat nezávislé, objektivně ujišťovací a poradenské činnosti, zaměřené na přidávání hodnoty a na zdokonalování procesů v systémech vnitřního řízení a kontroly správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců,
- napomáhat správcům veřejných rozpočtů, jakož i veřejným subjektům v působnosti těchto správců, dosahovat jejich cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti řídicích a kontrolních mechanismů, včetně řízení rizik.

Ujišťovací funkce interního auditu zajistí nezávislá stanoviska ke spolehlivosti a účinnosti fungování řídicích a kontrolních mechanismů, fungujících ve sdílené odpovědnosti schvalujícího orgánu a schvalující osoby.

Součástí výsledků činnosti interního auditu jsou upozornění na slabé stránky řízení a kontroly veřejných financí a podle potřeby i doporučení pro jejich zlepšení. Tato činnost se řídí souborem pravidel a etiky obsažených v návrhu zákona a mezinárodně uznaném rámci profesionální praxe interního auditu

K odst. 1

Předpokládá se, že na Ministerstvu financí budou tři útvary interního auditu. Jeden útvar bude plnit obdobné úkoly jako útvar interního auditu jiných správců veřejného rozpočtu, případně veřejného subjektu. Druhý útvar bude vykonávat působnost u ústředních orgánů státní správy, včetně veřejných subjektů v jejich rozpočtové působnosti, poskytovatelů a příjemců veřejné finanční podpory. Třetí útvar bude provádět audit zahraničních prostředků – Auditní orgán (viz § 7 Správa zahraničních prostředků).

Zákon o finanční kontrole vymezuje působnost Ministerstva financí obdobně s tím, že jde o výkon veřejnosprávní kontroly. S ohledem na koncepci, na které je Návrh zákona vystaven, nebude již Ministerstvo financí provádět kontrolu zaměřenou na ověření plnění zákonných požadavků, ale bude provádět interní audit, zejména audit systému a případně audity operací jako podklad pro audit systému. Cílem tohoto působení má být vyhodnocení naplňování cíle řízení a kontroly veřejných financí a účinnost a přiměřenost nastavení systému řízení a ochrany veřejných financí. Výsledkem těchto auditů mají být zejména doporučení ke zlepšení celkového fungování systému. Výsledkem tohoto auditu bude auditní



zpráva s doporučením pro zlepšení zavedeného řízení a kontroly. Výsledkem nemají být sankce.

K odst. 2

Útvar interního auditu Ministerstva financí nebude působit, s ohledem na Ústavou zaručené postavení, u správců veřejného rozpočtu, kterými jsou Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv, kraj, obec, hlavní město Praha a dobrovolný svazek obcí a u veřejných subjektů, kterým jsou městské obvody statutárních měst a městské části statutárních měst.

K § 25 Zřízení útvaru interního auditu

K odst. 1

Jak dokládají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol, orgány veřejné správy ve svých plánech nezdědka dlouhodobě deklarovaly nahrazení funkce interního auditu u správců veřejného rozpočtu a u veřejných subjektů v jejich sektorové či územní působnosti svými veřejnosprávními kontrolami, aniž by přitom skutečně ověřovaly funkčnost systémů vnitřního řízení a kontroly. Velmi často ve svých ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol oznamovaly, že pro velký rozsah úkolů se tyto plánované veřejnosprávní kontroly neuskutečnily.

Objem veřejné finanční podpory, který je podmínkou pro povinné zřízení útvaru interního auditu zachycuje v rozpočtové skladbě následující podseskupení rozpočtových položek:

- 521 – Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům
- 522 – Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím
- 532 – Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně
- 533 – Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím
- 631 – Investiční transfery podnikatelským subjektům
- 632 – Investiční transfery neziskovým a podobným organizacím
- 633 – Investiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně
- 634 – Investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně
- 635 – Investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím
- 637 – Investiční transfery obyvatelstvu

Ustanovení upravuje kombinovaný princip organizace funkce interního auditu, kdy je útvar interního auditu zřízen u Ministerstva financí a také jiných správců veřejného rozpočtu, pokud splňují alespoň jedno z kritérií v odst. 1.

Hodnoty uváděné v odst. 1 jsou hodnoty vykazované správcem veřejného rozpočtu. Nezapočítávají se do nich hodnoty podřízených organizací (veřejných subjektů).

K odst. 2

Stávající zákon o finanční kontrole stanoví obecnou povinnost zřídit útvar interního auditu. K této obecné povinnosti stanoví výjimku pro obce a města s počtem obyvatel do 15 000.



Návrh zákona stanoví, že kromě počtu obyvatel se u obcí a měst bude posuzovat i splnění podmínek podle odstavce 1, tedy objem výdajů, poskytované veřejné finanční podpory (dotací) a počet zaměstnanců. Podle tohoto ustanovení u obcí a měst se interní audit zřizuje ze zákona, pokud mají víc jak 15 000 obyvatel a zároveň splní alespoň jednu z podmínek stanovených v odstavci 1:

- průměrná hodnota ročního schváleného objemu výdajů správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 500 000 000 Kč ročně,
- průměrný roční přepočtený stav zaměstnanců správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 250 zaměstnanců nebo
- průměrná hodnota ročního objemu veřejných finančních podpor, poskytnutých správcem veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 100 000 000 Kč ročně.

K tomu bylo přistoupeno z důvodu, že nemá smysl u organizací s nízkou mírou rizika zřizovat interní audit. Jde o relativně drahý mechanismus, jehož zavedení může v některých případech zatěžovat veřejný rozpočet v daleko vyšší míře, než je jeho přidaná hodnota. Tato situace v praxi nastává zejména v případech, kdy je interní audit zajištěn jediným zaměstnancem, který kromě výkonu interního auditu vykonává další činnosti, které jsou a priori s výkonem interního auditu neslučitelné (jako například řízení rizik).

Nicméně i obce, které tyto podmínky nesplní, můžou interní audit zřídit dobrovolně – viz odstavec 5. V tomto případě se na takto zřízený interní audit použije stejná právní úprava jako na interní audit zřizovaný zákonem (§ 24 a § 26 až §46).

K odst. 3

Interní audit se dále zřizuje u organizací, u nichž útvar interního auditu Ministerstva financí nemůže působit s ohledem na jejich nezávislé postavení. U těchto organizací se interní audit zřizuje bez ohledu na to, zda splní kritéria podle odstavce 1. Jde o tyto organizace:

- Kancelář prezidenta republiky,
- Poslanecká sněmovna,
- Senát,
- Ústavní soud,
- Nejvyšší kontrolní úřad a
- Kancelář veřejného ochránce práv.

K odst. 4

S ohledem na rizika související se zajištěním fungování implementační struktury subjektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie předkladatel stanoví, že u řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů se zřizuje útvar interního auditu ze zákona a to bez ohledu na to, zda splňují podmínky podle odstavce 1. Takto se zřizuje interní audit i v případě, že řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt mají pro účely Návrhu zákona postavení veřejného subjektu.



K odst. 5

Útvar interního auditu se ze zákona nezřizuje u veřejných subjektů (srov. § 3 písm. b) Návrhu zákona) a u správců veřejného rozpočtu, kteří nesplňují podmínky stanovené v odstavci 1 nebo 2, s výjimkou organizací vymezených v odstavcích 3 a 4.

V těchto případech může být ale útvar interního auditu zřízena správcem veřejného rozpočtu u sebe nebo u veřejných subjektů ve své rozpočtové působnosti.

Pokud je útvar interního auditu zřízen dobrovolně na základě rozhodnutí příslušného správce veřejného rozpočtu, použije se na takto zřízený interní audit stejná právní úprava jako na interní audit zřizovaný zákonem (§ 24 a § 26 až §46).

K odst. 6

S ohledem na změnu implementační struktury v novém programovém období, v jejímž důsledku bude činnost regionálních rad regionů soudržnosti postupně utlumována, není vhodné požadovat u těchto subjektů navýšení počtu interních auditorů.

K § 26 Zrušení útvaru interního auditu

Ustanovení řeší případy, kdy je zřízení útvaru interního auditu vázáno na splnění podmínek uvedených v § 25 odstavci 1 resp. 2. S ohledem na vyšší míru právní jistoty zákon stanoví, že pokud správce veřejného rozpočtu přestane splňovat podmínky pro zřízení útvaru interního auditu, tak může rozhodnout o jeho zrušení, ale jen v případě, že tyto podmínky nebude splňovat po dobu alespoň 5 let po sobě bezprostředně následujících. Ustanovení bylo doplněno na základě připomínek uplatněných v připomínkovém řízení, aby se zabránilo možné situaci, že se bude zřizovat a rušit interní audit s roční periodicitou.

K § 27 Působnost útvaru interního auditu správce veřejného subjektu

K odst. 1

Útvar interního auditu plní auditní úkoly u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce.

Úprava IA vychází primárně z Mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu (dále jen „mezinárodní standardy“), a to od jeho definování, až po konkrétní aspekty jeho výkonu. Působnost útvaru interního auditu k provádění auditu i mimo správce veřejného rozpočtu (veřejného subjektu) vychází z doporučené praxe pro výkon konkrétního auditu systému a auditu operací. Interní audit, tak jak je v návrhu zákona upraven, se zaměřuje zejména na finanční toky veřejných prostředků. Aby mohl interní audit naplnit své poslání, které vychází z mezinárodních standardů, musí mu být dán prostor a prostředky k tomu, aby mohl dát ujištění o nastavení a účinnosti celého systému vnitřního řízení a kontroly.

Interní audit není zaměřen na ex-post kontroly a odhalování konkrétních chyb, jeho funkce je preventivní. Má dávat doporučení pro zlepšení řídicích a kontrolních mechanismů správce veřejného rozpočtu, resp. celého systému řízení a kontroly veřejných financí, za jehož zavedení správce veřejného rozpočtu odpovídá (včetně podřízených organizací).



K odst. 2

Útvar interního auditu je organizační útvar, který zajišťuje výkon interního auditu. Je třeba zdůraznit, že účelem ujišťovacích a poradenských činností vykonávaných útvarem interního auditu je přispívat ke zvyšování spolehlivosti a účinnosti systému řízení a kontroly veřejných financí, věrohodnosti účetních informací účetní jednotky a působení proti jednání v rozporu s cílem řízení a kontroly veřejných financí.

Výsledkem je poskytování nezávislého ujištění útvarem interního auditu o plnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu stanovených v § 5, spolehlivosti a účinnosti řídicích a kontrolních mechanismů, souladu operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí a účinnosti řízení rizik v oblasti informačních technologií.

K odst. 3

Auditní činnosti v rámci jednoho systému řízení a kontroly veřejných financí, který je tvořen správcem veřejného rozpočtu a veřejnými subjekty v jeho rozpočtové působnosti (podřízené organizace), musí být koordinovány tak, aby nedocházelo ke zbytečné duplicitě a aby celkové náklady na tyto činnosti byly v poměru s jejich celkovým užitekem/prospěchem, které přinášejí ve smyslu ekonomickém a společenském. Koordinace bude vyžadovat např. sdílení plánů interního auditu.

K odst. 4

Působnost útvaru interního auditu ve vztahu k příjemcům dotací neznámá provést audit v plném rozsahu u příjemců dotace. Tato působnost je nezbytná pro naplnění funkce interního auditu ve vztahu k prověření všech procesů, jejich zdokonalování a přinášení přidané hodnoty. Proto je nezbytné, aby v případě financování příjemců veřejné finanční podpory měl interní audit možnost prověřit tyto operace (procesy) v plném rozsahu. V tomto případě interní audit v rámci prověřování procesu poskytování veřejné finanční podpory (dotací), provede ověření primárně v rámci organizace, u níž působí (poskytovatel) a také prověří poskytování u příjemce, např. zda poskytovatel provedl řídicí ekonomickou kontrolu tak, jak deklaruje v rámci související auditní stopy. Půjde tedy například o ověření, zda není kontrola prováděna pouze formálně. V tomto případě, příjemce veřejné finanční podpory nebude auditovanou osobou, je pouze povinen poskytnout útvaru interního auditu součinnost nezbytnou pro výkon interního auditu a zjištění a doporučení útvaru interního auditu nebudou vůči němu směřovat. Na základě připomínkového řízení bylo toto ustanovení koncipováno jako oprávnění (možnost) ne jako povinnost.

K § 28 Počet zaměstnanců

K odst. 1

V ustanovení je stanoven minimální počet výkonných interních auditorů v útvaru interního auditu na kterékoli úrovni organizace veřejné správy. Tento minimální počet znamená nepřekročitelnou mez pro institucionalizaci funkce interního auditu.



K odst. 2

Výkonový, personální a nákladový profil útvaru interního auditu je kvalifikovaným odhadem optimálního odhadu veličin výkonu, fyzických osob a nákladů, vycházejícího z jejich provázanosti. Skutečný počet interních auditorů, kteří budou vykonávat interní audit nejen v rámci organizace ale i u podřízených organizací by měl být stanoven s ohledem na předpokládaný rozsah jeho činnosti (např. počet podřízených organizací) a celkový počet zaměstnanců příslušné organizace.

K odst. 3

S ohledem na nezávislé postavení uvedených organizací státní správy zaručené Ústavou se na ně nepoužije ustanovení upravující minimální počet interních auditorů zařazených v útvaru interního auditu.

K § 29 Výkon interního auditu

K odst. 1 a 2

Obdobně jako v původním zákoně o finanční kontrole část požadavků vyplývá z mezinárodně uznávaných standardů, které není účelné přepisovat do zákona nebo jeho prováděcích předpisů. Proto bylo zvoleno jejich vtažení do českého právního řádu prostřednictvím tohoto ustanovení (srov. § 5 zákona o finanční kontrole). Návrh zákona stanoví závaznost aplikace mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu vydaných Institutem interních auditorů (viz <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>). Tyto standardy jsou závazné v jejich posledním znění (novelizace provádí Institut interních auditorů). Ministerstvo zveřejní jejich český překlad na svém webu.

K § 30 Statut útvaru interního auditu

V souladu s výkladem pojmů v Mezinárodním rámci profesní praxe interního auditu (Standard č. 1000) se pro účely návrhu zákona statutem útvaru interního auditu rozumí písemný dokument, který definuje účel, pravomoci a odpovědnosti interního auditu, tedy jeho postavení v rámci konkrétní organizace, oprávnění k přístupu k dokladům, osobám a majetku, které souvisejí s prováděním zakázek, a definuje rozsah činnosti interního auditu. Statut dále definuje charakter ujišťovacích a poradenských služeb. Ve statutu se obvykle uplatní i ekonomická pojistka nezávislosti v zájmu dosažení kvality v činnosti útvaru interního auditu při plnění jeho objektivně ujišťovací funkce např. v podobě výkonového, personálního a nákladového profilu této služby.

Statut útvaru interního auditu je základním dokumentem útvaru interního auditu. Návrh zákona stanoví obecné podmínky pro fungování útvaru interního auditu v celém rozsahu řízení a kontroly veřejných financí, zatímco statut stanoví již konkrétní podmínky (aplikaci na konkrétní prostředí dané organizace).

Statut by měl obsahovat i konkrétní záruky nezávislosti interního auditu (vedle minima stanoveného Návrhem zákona v § 31) a to v souladu se Standardem IIA 1130 - Narušení nezávislosti a objektivity. Odpovědnost za přípravu a aktualizaci statutu má vedoucí útvaru



interního auditu. Pokud jde o ministerstva, statut schvaluje ministr po předchozím souhlasu výboru pro interní audit. Vedoucí útvaru interního auditu vypracuje návrh statutu a předloží ho nejdříve Výboru pro interní audit a následně schvalující osobě. Statut by měl být výsledkem jednání se schvalující osobou – ministrem. Ministr je osoba, které má interní audit primárně sloužit – interní audit má ministři poskytovat ujištění, že jsou plněny povinnosti stanovené zejména tímto Návrhem zákona, případně dalšími zákony ve vztahu k řízení a kontrole veřejných financí.

V případě územních samosprávných celků, tedy obcí, krajů, hlavního města Prahy, městských částí hlavního města Prahy, městských obvodů statutárních měst a městských částí statutárních měst schvaluje statut útvaru rada obce, kraje, hlavního města Prahy, městský částí hlavního města Prahy, městského obvodu statutárního města nebo městský částí statutárního města – schvalující orgán.

V případě ostatních organizací schvaluje statut útvaru interního auditu schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (u interního auditu zřizovaného u podřízených organizací – veřejných subjektů).

Schválení statutu útvaru interního auditu by mělo být zdokumentováno písemně (zápis nebo záznam).

K § 31 Nezávislost útvaru interního auditu

Ustanovení stanoví základní (minimální) podmínky pro nezávislý a objektivní výkon interního auditu, který je nezbytným předpokladem pro splnění cíle a účelu útvaru interního auditu. Funkce interního auditu musí zahrnovat veškeré útvary a procesy daného správce veřejného rozpočtu a dalších subjektů v působnosti interního auditu. Proto tato ustanovení stanoví minimální podmínky, jejichž splnění je nutným předpokladem pro naplnění podmínky nezávislosti útvaru interního auditu (srov. Standard IIA 1100 - Nezávislost a objektivita). Jde o následující podmínky:

K odst. 1

Útvar interního auditu musí být organizačně samostatným útvarem; interní audit má nezávisle prověřit všechny rizikové procesy organizace, toto není objektivně možné, pokud je spojen například s odborem kontroly – interní audit by měl auditovat i proces výkonu veřejnosprávní resp. podle návrhu zákona řídicí ekonomické kontroly; útvar interního auditu musí být samostatným útvarem přímo podřízeným tomu, kdo stojí v čele organizace (např. ministr, ředitel krajského úřadu).

K odst. 2

Zaměstnanci útvaru interního auditu nesmí provádět řídicí a kontrolní mechanismy uvedené v § 11 Návrhu zákona. Pokud bude interní audit zajišťovat nebo nastavovat řídicí a kontrolní mechanismus, nemůže ho následně podrobit internímu auditu – interní auditor by auditoval sám sebe a jeho ujištění by nesplňovalo základní požadavky, tedy nebylo by nezávislé a objektivní. Proto **interní audit nemůže být pověřen například řízením rizik ani nemůže vykonávat funkci osoby (vyšetřovatele), jejichž hlavní odpovědností je odhalování avyšetřování podvodu podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.**



K § 32 Požadavky na vedoucího útvaru interního auditu

K odst. 1 a 2

Vedoucím interního auditu se rozumí osoba na nejvyšší pozici v konkrétní organizaci, která odpovídá za interní audit.

Stanovit kvalifikační požadavky na výběr zaměstnanců včetně interních auditorů je primární odpovědností vedení příslušné organizace. Výkon funkcí a činností v rámci řízení a kontroly veřejných financí vyžaduje řadu odborných znalostí. Spektrum požadovaných znalostí se liší v závislosti od toho, o kterou oblast řízení a kontroly veřejných financí jde.

Podle doporučení pro praxi ke Standardu IIA 1210 – Odbornost, musí mít interní auditoři takové znalosti, dovednosti a další schopnosti, které jsou potřebné pro plnění úkolů, aby mohli přispět ke splnění úkolů útvaru interního auditu jako celku.

Odbornost při uplatňování uvedeného standardu znamená schopnost uplatnit znalosti v situacích, které mohou vzniknout při provádění auditní činnosti a schopnost zvládat tyto situace náležitým způsobem.

S přihlédnutím k uvedeným doporučením pro auditní praxi jsou v ustanovení stanovena tři hlavní kritéria (vysokoškolská úroveň vzdělání, praxe v oboru a prokázání zvláštní odborné kvalifikace - zkouška profesní způsobilosti interního auditora). Přitom se předpokládá plnění základního okruhu požadavků, shodných pro zaměstnance orgánu státní správy a územních samosprávných celků nebo jiných veřejných institucí.

Návrh zákona stanoví zvláštní požadavky pro kvalifikaci vedoucího útvaru interního auditu (lex specialis k zákonu o státní službě nebo zákonu o úřednících územních samosprávných celků). Předkladatel toto navrhuje s úmyslem sjednotit požadavky na výkon této funkce napříč celou veřejnou správou, jelikož ve svém souhrnu dává ujištění o všech součástech řízení a kontroly veřejných financí.

Požadavky kladené na představené podle zákona o státní službě resp. vedoucí zaměstnance podle zákona o úřednících územních samosprávných celků a vedoucí útvaru interního auditu podle návrhu zákona se použijí kumulativně.

Přechodná ustanovení stanoví, že na osoby, které v současnosti vykonávají interní audit, veřejnosprávní kontrolu, přezkoumávání hospodaření nebo správu odvodů za porušení rozpočtové kázně, se podmínka vysokoškolského vzdělání nevztahuje.

K odst. 3

Jmenování a odvolávání vedoucího útvaru interního auditu se řídí zákoníkem práce, zákonem o státní službě, zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo zákonem o úřednících územních samosprávných celků, v závislosti na tom, kde vedoucí útvaru interního auditu tuto funkci vykonává.

Návrh zákona stanoví k jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu ministerstev speciální podmínku – stanovisko Vládního výboru pro interní audit, aby byla v souladu s požadavky Evropské unie a koncepcí návrhu zákona posílena jeho nezávislost.



K odst. 4

Obdobné ustanovení je obsaženo v zákoně o finanční kontrole. Jde o jednu ze záruk nezávislosti útvaru interního auditu.

K § 33 Požadavky na interního auditora

Požadavky kladené na interního auditora jsou obdobné jako požadavky kladené na vedoucího útvaru interního auditu s tím rozdílem, že se požaduje prokázání praxe v délce 2 let (na rozdíl od vedoucího útvaru interního auditu – 4 roky).

Pokud bude mít interní auditor přístup k utajovaným informacím, bude muset splňovat podmínky přístupu stanovené zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (např. § 6 a § 11). Totéž platí i pro vedoucího útvaru interního auditu a asistenta interního auditora.

K § 34 Požadavky na asistenta interního auditora

Ustanovení stanoví požadavky, které musí splňovat asistent interního auditora jako nejnižší pracovní pozice v oblasti interního auditu. Podmínky jsou nastaveny tak (tím, že není vyžadována ani minimální odborná praxe ani zkouška profesní způsobilosti interního auditora podle § 35), aby se asistentem auditora mohli stát i absolventi vysokých škol nebo pracovníci z jiných útvarů správců veřejných rozpočtů.

Asistent interního auditora provádí jen **dílčí úkony v rámci výkonu IA**. Na interním auditu se můžou podílet asistenti interního auditora pod supervizí vedoucího útvaru interního auditu.

K § 35 Zkouška profesní způsobilosti interních auditorů

K odst. 1 až 3

Podle doporučení pro praxi ke Standardu IIA 1210 – Odbornost, musí mít interní auditori takové znalosti, dovednosti a další schopnosti, které jsou potřebné pro plnění úkolů, aby mohli přispět ke splnění úkolů útvaru interního auditu jako celku.

Odbornost při uplatňování uvedeného standardu znamená schopnost uplatnit znalosti v situacích, které mohou vzniknout při provádění auditní činnosti a schopnost zvládat tyto situace náležitým způsobem. **Očekávají se znalosti zejména v oblasti návrhu zákona a mezinárodních standardů.**

Aby byl zabezpečen automatický přechod pracovníků podle návrhu ustanovení § 65, kteří vykonávají interní audit nebo veřejnosprávní kontrolu podle zákona o finanční kontrole nebo přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, přechodná ustanovení (§ 65 odst. 4) stanoví, že úspěšně vykonat zkoušku profesní způsobilosti interního auditora mohou dodatečně (do 1 roku od nabytí účinnosti návrhu zákona).



K odst. 4

V případě překážky ve službě nebo v zaměstnání bránící žadateli vykonat zkoušku profesní způsobilosti v určeném termínu, se žadateli stanoví náhradní termín konání zkoušky. O termínu by měl žadatel vyrozuměn jako podle odst. 2.

K odst. 5 a 6

Osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora bude možné považovat za úkon podle § 154 až § 158 správního řádu "Vyjádření, osvědčení a sdělení".

Osvědčení se vystaví ve dvou "stejnopisech" (stejnopisem se obecně rozumí shodné vyhotovení prvopisu, "originálu"). Jeden stejnopis osvědčení se předá žadateli do vlastních rukou. Zpravidla tomu bude bezprostředně po vykonání úřednické zkoušky, případně ho lze doručit. Druhý stejnopis osvědčení založí Ministerstvo financí. Obdobně se postupuje s písemnou zprávou o neúspěšném vykonání zkoušky.

Osvědčení o úspěšném vykonání zvláštní části úřednické zkoušky podle zákona o státní službě v oboru Audit se považuje za úspěšné vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora.

K odst. 7

Interní auditoři, kteří nejsou státními zaměstnanci, musí vykonat zkoušku, kterou bude organizovat Ministerstvo financí. Půjde o písemnou zkoušku v rozsahu znalostí Mezinárodních standardů IIA a návrhu zákona. Podrobnosti stanoví vyhláška Ministerstva financí.

K § 36 Udržování a zvyšování kvality interního auditu

V souladu se Standardem IIA 1300 - Program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu musí vedoucí útvaru interního auditu vypracovat a pravidelně aktualizovat program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu, který zahrnuje všechna hlediska funkce interního auditu.

Tento program musí odpovídat požadavkům a způsobu hodnocení ve smyslu standardů IIA 1310, 1311 a 1312.

Program pro zabezpečení a zvyšování kvality má umožnit hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí interního auditu, včetně zaměření na přidávání hodnoty a se standardy a dále ověřit, zda se interní auditoři řídí Etickým kodexem. Tento program také hodnotí účinnost a efektivnost činností interního auditu a identifikuje příležitosti ke zlepšení. Všechny součásti programu pro zabezpečování a zvyšování kvality, tedy průběžné a pravidelné interní a externí hodnocení jsou zaměřeny na hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí a požadavky stanovené tímto návrhem zákona resp. mezinárodními standardy.

Ustanovení upravuje povinnosti vedoucího útvaru interního auditu v oblasti zajištění kvality činnosti útvaru interního auditu, které odpovídají požadavkům obsaženým v mezinárodních standardech pro profesní praxi interního auditu.



Program pro udržování a zvyšování kvality interního auditu musí v souladu se standardem IIA 1310 zahrnovat interní a externí hodnocení.

V souladu se standardem IIA 1311 musí interní hodnocení zahrnovat:

- průběžné sledování výkonnosti interního auditu,
- pravidelné sebehodnocení nebo s využitím jiných osob v rámci organizace, které mají dostatečné znalosti postupů interního auditu.

Průběžné sledování je nedílnou součástí každodenního dohledu (supervize), prověřování a měření činnosti interního auditu (např. plnění plánů interního auditu, čas nezbytný pro provedení zakázky, poměr navržených a přijatých doporučení). Průběžné sledování je začleněno do běžných zásad a postupů používaných k řízení interního auditu.

Součástí průběžného interního hodnocení je i dohled (supervize) nad prováděním zakázky, kdy se sleduje splnění cílů, kvalita provedení interního auditu a kompetence interních auditorů. Rozsah a způsob dohledu bude záviset na odbornosti a zkušenostech interních auditorů a typu a předmětu prováděné zakázky (srov. standard IIA 2340). Součástí průběžného ověření může být i prověření pracovní dokumentace.

Pravidelné interní hodnocení zahrnuje provedení cílených hodnotících analýz, které jsou zaměřeny na hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí a požadavky tohoto návrhu zákona resp. mezinárodních standardů. Pravidelné interní hodnocení zahrnuje sebehodnocení a následné posouzení (vyhodnocení) výsledků tohoto sebehodnocení.

V případech, kdy je pravidelné interní hodnocení prováděno řádně, spolehlivě a objektivně, usnadňuje se externí hodnocení a snižují se náklady na jeho provedení.

Pravidelné interní hodnocení by mělo být prováděno zpravidla jednou ročně.

K odst. 1

V souladu se Standardem IIA 1312 musí být externí hodnocení prováděno minimálně jednou za 5 let odborně způsobilým a nezávislým externím hodnotitelem nebo externím hodnotícím týmem.

Součástí externího hodnocení je prověření uceleného spektra ujišťovacích a poradenských činností prováděných interním auditem, včetně jejich souladu s definicí interního auditu, tímto návrhem zákona a standardy. Externí hodnocení by mělo obsahovat doporučení ke zlepšení. Další rozsah externího hodnocení lze modifikovat podle potřeb konkrétní organizace.

K odst. 2

V souladu s Doporučením pro praxi 1312 – 2 Externí hodnocení: Sebehodnocení s nezávislým potvrzením/validací návrh zákona stanoví, že externí hodnocení může být nahrazeno tzv. validací sebehodnocení.

Sebehodnocení je ucelený a plně zdokumentovaný proces hodnocení souladu s definicí interního auditu tímto návrhem zákona a standardy. Validace představuje nezávislé externí testování tohoto sebehodnocení. Na rozdíl od externího hodnocení validace není primárně zaměřena na doporučení ke zlepšení nebo vyhodnocování všech oblastí interního auditu. Předmětem zájmu je zejména soulad s návrhem zákona (včetně definice a naplňování mezinárodně uznávaných standardů). Zpráva z validace může být podkladem pro hodnocení



zaměstnanců podle jiných právních předpisů (např. zákon o státní službě, zákon o úřednících územních samosprávných celků).

K odst. 3

Návrh zákona klade na hodnotitele požadavek 4leté praxe v interním auditu podle Návrhu zákona, standardů IIA, auditu zahraničních prostředků, auditorské činnosti podle zákona o auditorech, nebo kontroly NKÚ.

Pokud bude externí hodnocení provádět právnická osoba, např. obchodní společnost, musí požadavky kladené na externího hodnotitele splňovat zaměstnanci této společnosti, kteří budou ve skutečnosti hodnocení provádět.

K odst. 4

Vedoucí útvaru interního auditu musí schvalující osobu nebo pověřenou schvalující osobu informovat o výsledku externího hodnocení, včetně externího potvrzení sebehodnocení interního auditu. Důvodem je skutečnost, že interní audit poskytuje zejména ujištění schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě, že jsou plněny požadavky kladené na řízení a kontrolu veřejných financí a že nastavený systém je přiměřený a účinný, aby umožnil zajistit dostatečnou ochranu veřejných financí podle § 4 Návrhu zákona.

K odst. 5

Je stanovena výjimka pro Nejvyšší kontrolní úřad s ohledem na jeho nezávislé, Ústavou zaručené postavení.

K § 37 Plány interního auditu

Ustanovení upravuje základní přístup k plánování interního auditu, a to k sestavení střednědobého plánu a ročního plánu interního auditu.

Střednědobý plán interního auditu propojuje cíle správce veřejného rozpočtu a střednědobé priority interního auditu včetně potřeb správce veřejného rozpočtu a je doplněn o využívaný základní přístup výběru vzorku pro audit operací. Střednědobý plán vychází z analýzy rizik. Jejím cílem je zajistit, že všechny rizikové procesy budou v reálném čase (za stanovenou dobu) prověřeny. Střednědobý plán se vytváří na období 5 let. V rámci aktualizace střednědobého plánu vedoucí útvaru interního auditu vyhodnotí tento plán a případně provede jeho úpravu. Po uplynutí doby 5 let, na které byl střednědobý plán sestaven, se přijme nový střednědobý plán na dalších 5 let.

Roční plán vychází ze střednědobého plánu 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.

Roční plán auditu se připravuje na základě „audit universe“, vstupů od vedení a orgánů organizace, na základě vyhodnocení a míry rizik. Podle standardu IIA č. 2010 vedoucí útvaru interního auditu vychází při tvorbě plánů zejména z vlastního vyhodnocení rizik. Dále může pro plánování využít, jako jeden ze vstupů i zdokumentované řízení rizik.



Roční plán je aktualizován jen v nezbytné míře, pokud to vyžaduje změna okolností, která má dopad na východiska plánování auditu uvedená v předchozí větě (srov. standard IIA 2010).

Plány interního auditu včetně jejich aktualizací schvaluje:

- u ministerstev - schvalující osoba po předchozím souhlasu Výboru pro interní audit,
- u územních samosprávných celků (obce, kraje, hlavní město Praha) – schvalující orgán (rada obce, kraje, hlavního města Prahy),
- u ostatních organizací – schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (u interního auditu zřizovaného u podřízených organizací – veřejných subjektů).

Aktualizace plánů, které v součtu nepřekročí 20 % roční kapacity útvaru interního auditu, nemusí procházet schválením – jde o kapacitu pro výkon mimořádných auditů. Kapacitu lze definovat jako schopnost útvaru interního auditu obsáhnout určité množství interních auditů s ohledem na jejich složitost. Kapacita bude dána zejména počtem interních auditorů a náročností plánovaných auditů.

Díl 2 – Příprava a výkon interního auditu

K § 38 Obecná ustanovení

K odst. 1 a 2

Pověření k výkonu interního auditu musí být vydáno v písemné podobě.

Ustanovení odstavce 2 upravuje zahájení interního auditu, které může mít dvě formy, doručením písemného oznámení o zahájení interního auditu auditované osobě nebo předložením písemného pověření k výkonu interního auditu auditované osobě.

Pokud se vedoucí útvaru interního auditu přímo neúčastní výkonu interního auditu, tedy provádí jen průběžnou supervizi, hodnocení a předává auditní zprávu, pověření se mu nevystavuje.

K odst. 3

Ustanovení obsahuje v souladu se standardem IIA 2330 povinnost vést dokumentaci informací vztahujících se k auditní nebo poradenské zakázce ve formě auditního spisu. Auditní spis je souborem všech relevantních dokumentů a záznamů pořízených v souvislosti s výkonem interního auditu. Jeho obsahem jsou získané informace, provedené analýzy a testy, důkazy pro závěry, aj. Konkrétní obsah a struktura spisu bude záviset na druhu prováděné zakázky. Auditní spis podléhá uchování a archivaci v souladu se zákonem o archivnictví a spisové službě.

Důvodem je zejména to, že řádné a spolehlivé vedení auditního spisu:

- napomáhá při plánování, realizaci a prověřování zakázek,
- poskytuje hlavní podporu závěrů,
- dokumentuje, zda cíle zakázky byly dosaženy,
- podporuje přesnost a úplnost provedených prací,
- poskytuje základnu pro program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu.



K § 39 Přizvaná osoba

Institut přizvaných osob není novým institutem. Již podle zákona o finanční kontrole je využíván v rámci výkonu veřejnosprávních kontrol podle kontrolního řádu. Lze tedy předpokládat, že jsou již zavedeny postupy pro objednávání těchto služeb. Jde o osoby mimo organizaci, která interní audit provádí. Procesní stránka výběru bude také záviset na tom, zda půjde o objednání služby nebo například o uzavření dohody o provedení práce.

Výkonu interního auditu se můžou vedle zaměstnanců správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu a externích subjektů (osoby podle § 14 Návrhu zákona) účastnit i další osoby např. soudní znalec v určité odborné oblasti. Rozhodnutí, zda a jaké osoby budou přizvány, závisí na uvážení interního auditora.

Vedoucí útvaru interního auditu vystaví přizvané osobě písemné pověření. Pověření dokládá oprávnění přizvané osoby účastnit se výkonu interního auditu. Vztah mezi organizací, která interní audit provádí a přizvanou osobou je upraven jejich vzájemnou dohodou (smlouvou).

Práva a povinnosti auditované osoby vůči přizvaným osobám se přiměřeně řídí ustanoveními, která upravují práva a povinnosti auditovaných osob k interním auditorům. Jde zejména o povinnost auditované osoby poskytnout přizvané osobě součinnost při výkonu interního auditu a povinnost přizvané osoby zachovávat mlčenlivost.

K § 40 Povinnosti interního auditora, § 41 Oprávnění interního auditora

Povinnosti a oprávnění auditora jsou koncipována s ohledem na dosažení hlavního cíle interního auditu – poskytnout přiměřené, objektivní a nezávislé ujištění. Při výkonu interního auditu na místě shromáždí interní auditor dostatečné množství spolehlivých důkazů o skutečném stavu operací a hospodaření a nakládání s veřejnými financemi spravovanými auditovanou osobou.

Ustanovení stanoví povinnosti a oprávnění interního auditora ve vztahu k auditované osobě tak, aby interní auditor mohl při výkonu auditu zajistit dostatek podkladů a důkazů pro zjištění skutečného stavu a vydání ujištění o spolehlivosti, funkčnosti a účinnosti systému či zákonnosti a správnosti operace, přičemž budou současně šetřena práva a chráněny zájmy auditované osoby.

K § 42 Povinnosti auditované osoby

Ustanovení upravuje povinnosti auditované osoby tak, aby bylo možné při výkonu interního auditu uskutečnit u auditované osoby ověřování na místě a aby mohl interní auditor (a případně jím přizvaná osoba) zajistit dostatek podkladů a důkazů pro zjištění skutečného stavu a vydání ujištění o funkčnosti systému či zákonnosti a správnosti operace.

Současně je zde auditované osobě uložena povinnost podat útvaru interního auditu oprávněnému k výkonu auditu písemnou zprávu o nápravných opatřeních, která subjekt přijal nebo plánuje přijmout na základě doporučení interního auditora.



K § 43 Auditní zpráva

K odst. 1 až 4

Ustanovení ukládá internímu auditorovi povinnost vyhotovit návrh auditní zprávy a tento návrh předat auditované osobě, aby tato osoba mohla k navrženým zjištěním zaujmout stanovisko a přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků. V zájmu zajištění relevantní doby trvání interního auditu stanoví návrh zákona lhůtu pro vypracování auditní zprávy. Počátek běhu lhůty je odvislý od provedení posledního úkonu.

Z jednoho auditu se vypracovává jedna auditní zpráva.

Lhůta pro předložení písemného stanoviska auditovaného subjektu je upravena v návrhu zákona s ohledem na charakter zjištění, přičemž daná lhůta pro auditovanou osobu nesmí být kratší než 15 kalendářních dní.

Je-li to možné, předloží interní auditor svá zjištění dotčeným osobám již v průběhu provádění auditu.

V souladu se Standardem IIA 2420 musí být auditní zprávy přesné, objektivní, jasné, stručné, konstruktivní, úplné a včasné:

- **přesné zprávy** jsou zprávy, které neobsahují chyby a zkreslení a věrným způsobem odpovídají zjištěným skutečnostem,
- **objektivní zprávy** jsou zprávy, které jsou nestranné, nezaujaté a nezkreslené a jsou výsledkem spravedlivého a vyváženého ohodnocení všech souvisejících skutečností a okolností,
- **jasné zprávy** jsou zprávy, které jsou snadno pochopitelné a logické, neobsahují nepotřebné technické výrazy a poskytují všechny významné a relevantní informace,
- **stručné zprávy** jsou zprávy, které jdou k podstatě věci a vyhýbají se nepotřebným podrobným popisům, přemíře detailu, nadbytečnosti informací a rozvláčnosti,
- **konstruktivní zprávy** jsou zprávy, které přinášejí uživateli prospěch a zdokonalení tam, kde je to potřebné,
- **úplné zprávy** jsou zprávy, které nepostrádají nic, co by bylo nezbytné z hlediska cílové skupiny uživatelů a obsahují všechny významné a související informace a pozorování nezbytná pro zdůvodnění závěrů a doporučení,
- **včasné zprávy** jsou zprávy, které jsou dobře načasované, odpovídajícím způsobem reagující na vznik nenadálých situací, a to vzhledem k důležitosti zjištěného problému. Včasné zprávy umožňují vedení přijmout odpovídající nápravná opatření.

V souladu se Standardem IIA 2410 musí zprávy obsahovat cíl a rozsah zakázky, příslušné závěry, doporučení a seznam opatření navržených k odstranění nedostatků.

Auditní zpráva tvoří základ pro celkové ujištění o spolehlivosti a účinnosti řízení a kontroly veřejných financí.

Auditní zpráva by měla obsahovat jasná vyjádření auditního názoru a přesvědčivá doporučení, na jejichž základě lze přijmout vhodná nápravná opatření.

Auditní zpráva je měřítkem výkonu, neboť obsahuje analýzu a hodnocení a identifikuje neefektivní oblasti, popřípadě nehospodárné nakládání s veřejnými financemi.

K odst. 5

Celkovou odpovědnost za auditní zprávy nese vedoucí útvaru interního auditu, který definuje podmínky pro jejich vypracování, formát, prezentaci, kontrolu a předávání. V souvislosti s tím



je povinen dbát na to, aby auditní zprávy prezentovaly auditní zjištění co nejefektivnějším způsobem.

Vedoucí útvaru interního auditu by měl návrh auditní zprávy zkontrolovat a revidovat. Touto kontrolou musí zajistit, že auditní zjištění, závěry, názory a doporučení jsou podloženy věcnými, spolehlivými a dostatečnými důkazy.

V souladu se Standardem IIA 2440 musí být zpráva předána osobě odpovědné za auditovanou oblast a dále všem subjektům a osobám, které jsou schopny zajistit, že zjištěním, závěrům a doporučením útvaru interního auditu bude věnována dostatečná pozornost. **Před vydáním závěrečné auditní zprávy rozhodne vedoucí útvaru interního auditu nebo jím pověřená osoba komu, a jak bude tato distribuována.** Určení komu bude záviset na vymezení auditované osoby. Auditní zpráva bude předána na stupeň řízení, který je na základě jiných předpisů oprávněn změnu na základě navrženého opatření schválit - v některých případech to může být vedoucí odboru, jindy ředitel organizace nebo ministr.

Distribuci auditní zprávy zajišťuje vedoucí útvaru interního auditu, přičemž je povinen zajistit její předání schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě, neboť tyto osoby jsou odpovědné za zavedení, udržování a zdokonalování řízení a kontroly veřejných financí. Auditní zprávy slouží schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě jako ujištění o funkčnosti tohoto systému a současně jako podklad pro dohled nad plněním nápravných opatření zjištěných nedostatků.

Audit je ukončen předáním výsledné auditní zprávy schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě (srov. § 44).

K odst. 6 a 7

Auditní zpráva také umožňuje následné ověření a změření účinnosti provedeného auditu, neboť dovoluje útvaru interního auditu podle této zprávy prověřit, zda byla či nebyla věnována dostatečná pozornost doporučením útvaru interního auditu, tedy slouží jako základ pro následný audit k prověření plnění přijatých opatření.

Interní auditor po obdržení stanoviska auditovaného subjektu a jeho návrhu opatření k nápravě vyhotoví výslednou auditní zprávu. Stanovisko a návrh opatření auditované osoby jsou přílohou auditní zprávy. Přílohou zprávy je rovněž zdůvodnění, proč jednotlivé body stanoviska byly či nebyly uznány.

K § 44 Ukončení interního auditu

Ustanovení upravuje okamžik ukončení interního auditu. Pokud po předání auditní zprávy vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora zjistí, že zpráva obsahuje závažné chyby, zajistí opravu a předání stejnému okruhu osob, kterému byla poskytnuta původní zpráva.

Závažné chyby a opomenutí jsou ty, které se vztahují přímo k předmětu auditu (ne překlepy nebo zřejmé nesprávnosti v psaní nebo počtech). K takto provedeným opravám má auditovaná osoba oprávnění se vyjádřit – viz § 43 odst. 3.



K § 45 Sledování plnění přijatých opatření

Ustanovení ukládá povinnost vedoucímu útvaru interního auditu, internímu auditorovi nebo asistentovi interního auditora sledovat plnění opatření přijatých na základě výsledků auditu.

Podle Standardu IIA 2500.A1 musí vedoucí útvaru interního auditu zavést proces následné kontroly, který bude sledovat a zaručovat, že nápravná opatření byla účinně provedena nebo že vedení organizace převzalo odpovědnost za riziko neprovedení nápravných opatření.

Realizace doporučení z provedeného auditu spadá do odpovědnosti auditované osoby, nikoliv interního auditora. Interní auditor doporučuje, co má být splněno, aby se napravily nedostatky, avšak nenavrhuje, nezavádí ani nesestavuje koncept postupů nebo systémů.

Přehled nápravných opatření, jež odpovědný zaměstnanec auditované osoby na základě doporučení z auditu realizuje, s termínem jejich provedení, je nezbytným nástrojem pro jejich zaznamenání (vytvoření auditní stopy) a monitorování. Samotná realizace těchto opatření je předmětem následného prověření útvarem interního auditu (následný audit).

K § 46 Společné ustanovení

Ustanovení vylučuje použití kontrolního řádu při postupech interního auditu podle návrhu zákona. Důvodem je narovnání stávajícího rozporu zákona o finanční kontrole s přímo aplikovatelnými nařízeními EU. Jde zejména o působnost Auditního orgánu, který podle § 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole vykonává veřejnosprávní kontrolu. Postupy veřejnosprávní kontroly, které se podpůrně řídí kontrolním řádem, jsou tak v přímém rozporu s požadavky nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, zejména s ustanovením čl. 127.

S ohledem na koncepci, na které je Návrh zákona vystavěn, nebude kladen větší důraz na výkon interního auditu než na provádění kontroly zaměřené na ověření plnění zákonných požadavků. Tomu musí být přizpůsobeny i procesní postupy. Cílem tohoto působení má být vyhodnocení naplňování cíle řízení a kontroly veřejných financí a účinnost a přiměřenost nastavení systému řízení a ochrany veřejných financí. Výsledkem těchto auditů mají být zejména doporučení ke zlepšení celkového fungování systému.

V případě interního auditu jde primárně o vnitřní záležitosti příslušné organizace, kde aplikace správního řádu není relevantní. To neplatí ovšem pro případy, kdy interní audit bude provádět u veřejného subjektu nebo příjemce veřejné finanční podpory, resp. pokud půjde o činnost Auditního orgánu, jelikož v těchto případech působí interní audit mimo organizaci, v níž je začleněn.



Hlava IV – Výbor pro interní audit a vládní výbor pro interní audit

K § 47 Zřízení výboru pro interní audit

Toto ustanovení zavádí Výbory pro interní audit jako zcela nový prvek řádné správy a řízení veřejných záležitostí. Výbor pro interní audit se zřizuje jen u ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády (ministerstva).

K § 48 Složení výboru pro interní audit

Toto ustanovení definuje požadavky na členy výboru pro interní audit. Aby byl naplněn smysl zřízení Výboru pro interní audit, musí být zajištěno, že členové budou splňovat zde uvedené požadavky na odbornou praxi. Pokud budou mít členové výboru pro interní audit přístup k utajovaným informacím, budou muset splňovat podmínky přístupu stanovené zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (např. § 6 a § 11).

Podmínky pro obsazení výboru pro interní audit stanoví, že ho musí tvořit 3 osoby, z toho

- 1 zástupce ministerstva financí (vykonávající funkci v rámci svých pracovněprávních povinností) jmenovaný na návrh ministra,
- 1 zaměstnanec příslušného ministerstva, u něhož se Výbor pro interní audit zřizuje (vykonávající funkci v rámci svých pracovněprávních povinností), a
- 1 zkušený odborník, který funkci bude vykonávat pro bono jako součást svého profesního růstu. V případě, že s nimi bude odměna sjednána, bude to řešit občanskoprávní smlouva. Předpokládá se, že tato odměna bude odpovídat úhradě souvisejících nákladů nebo bude symbolická (srov. odměňování členů komisí Legislativní rady vlády).

Člen konkrétního výboru pro interní audit může zastávat tuto funkci nejvýše 2 funkční období po sobě jdoucí. Toto ustanovení nevylučuje, že může být následně (nebo současně) členem jiného výboru pro interní audit.

K § 49 Působnost výboru pro interní audit

K odst. 1 a 2

Toto ustanovení upravuje výbory pro interní audit jako zcela nový prvek řádné správy a řízení veřejných záležitostí. Tento prvek řízení a kontroly veřejných financí má přispět ke zvýšení podpory vlády i jednotlivých správců veřejných rozpočtů, při získávání objektivních ujištění o přiměřenosti a účinnosti systémů řízení a kontroly veřejných financí.

Výbor pro interní audit posiluje funkci vrcholového dohledu. Výbor pro interní audit není součástí řídicích a výkonných struktur správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

Aniž by byla dotčena odpovědnost schvalujících orgánů nebo schvalujících osob, výbor pro interní audit dohlíží nad celým systémem řízení a kontroly veřejných financí (ne jen nad nezávislostí interní auditu).

Je třeba poznamenat, že výbor pro interní audit není duplicitní funkce interního auditu, ale nový mezinárodně osvědčený prvek řádné správy a řízení organizací (Corporate Governance, Good Governance). Jedním z jeho úkolů je posílit nezávislost interního auditu a



tím zvýšit ujištění, že řízení a kontrola veřejných financí jsou nastaveny přiměřeně, účinně a poskytují dostatečnou ochranu veřejných financí.

Při uzavírání přístupových jednání ČR do EU vyplynula řada požadavků, které nebyly zákonem o finanční kontrole řešeny a u nichž se ČR zavázala je dopracovat. Jedním z těchto požadavků bylo posílení nezávislosti interního auditu. Výbor pro interní audit představuje způsob řešení tohoto legitimního požadavku EU. Útvar interního auditu je funkčně podřízen Výboru pro interní audit. Funkční podřízenost se projevuje například tím, že podřízený podává zprávy nadřízenému a nadřízený řeší narušení nezávislosti podřízeného nebo přezkoumává dostatečnost zdrojů pro činnost podřízeného a může navrhnout navýšení nebo snížení těchto zdrojů. Aby mohl útvar interního auditu plnit své poslání, musí být objektivně schopna provést audit všech rizikových procesů v reálném čase, např. v horizontu střednědobého plánu interního auditu (5 let). K tomu potřebuje mít zajištěny potřebné zdroje, jde zejména o:

- zdroje lidské: počet interních auditorů s ohledem na rozsah činnosti, velikost organizace, počet podřízených organizací – srov. i § 28 Návrhu zákona, dále například požadavek, aby interní auditoři (nebo alespoň část z nich) měli například platné osvědčení fyzické osoby, pokud organizace nakládá s utajovanými informacemi,
- zdroje finanční (např. na školení, na zajištění přizvaných osob – odborníků a specialistů).

Důležitou kompetencí Výboru pro interní audit je i projednávání auditní zprávy. Které auditní zprávy budou výboru předloženy, závisí na rozhodnutí vedoucího útvaru interního auditu nebo schvalující osoby (ministra). Interní audit, stejně jako podle zákona o finanční kontrole, je ukončen předložením auditní zprávy ministrovi jako schvalující osobě (viz § 44 Návrhu zákona). Předpokládá se, že Výboru pro interní audit budou předkládány zejména zprávy obsahující závažná zjištění nebo zjištění, kterým není věnována dostatečná pozornost. Výbor pro interní audit má být platformou pro řešení eskalací. Jeho smyslem není, aby projednával všechny auditní zprávy.

K odst. 3

Aby mohl Výbor pro interní audit plnit svou funkci, musí mít přístup ke všem podkladům, které souvisí se spolehlivostí a účinností řízení a kontroly veřejných financí a výkonem a kvalitou interního auditu. Toto ustanovení proto stanoví demonstrativní výčet základních dokumentů, které musí být Výboru pro interní audit zpřístupněny.

K § 50 Ustavující schůze výboru pro interní audit

Ustavující schůze by se měla konat bez zbytečného odkladu. Ustavující schůze musí zvolit osobu, která bude vykonávat funkci předsedu výboru pro interní audit. Na ustavující schůzi se rozhoduje prostou většinou hlasů členů výboru pro interní audit.

Statut výboru pro interní audit je základním dokumentem výboru pro interní audit. Návrh zákona stanoví obecné podmínky pro činnost výboru pro interní audit, zatímco statut stanoví již konkrétní podmínky (aplikaci na konkrétní prostředí dané organizace).



Statut výboru pro interní audit stanoví účel výboru, oprávnění a povinnosti tohoto orgánu a jeho členů, povahu jeho činností, resp. jeho hlavních úkolů.

Jednací řád výboru pro interní audit upraví způsob jednání výboru interního auditu.

K § 51 Mlčenlivost výboru pro interní audit

Aby mohl výbor pro interní audit plnit svou funkci, musí mít přístup ke všem důležitým dokumentům, které se vztahují k nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Demonstrativní výčet těchto dokumentů je obsažen v § 49 odst. 3. Členové výboru pro interní audit mají povinnost o získaných informacích zachovávat mlčenlivost.

Ustanovení odst. 2 stanoví podmínky, za nichž se člen výboru pro interní audit zprošťuje této povinnosti.

Pokud člen výboru pro interní audit poruší povinnost mlčenlivosti, může schvalující osoba (ministr) rozhodnout o jeho odvolání.

K § 52 Zřízení a složení vládního výboru pro interní audit a § 53 Působnost Vládního výboru pro interní audit

Vládní výbor pro interní audit se zřizuje za účelem posílení funkce dohledu nad činnostmi v rámci řízení a kontroly veřejných financí. Vládní výbor pro interní audit je samostatné těleso, které stojí mimo všechny správce veřejného rozpočtu a veřejné subjekty. Tomu odpovídá i jeho oprávnění k přístupu k potřebným dokumentům, které je obdobné jako v případě Výboru pro interní audit.

Vládnímu výboru pro interní audit jsou eskalována nejzávažnější zjištění a to prostřednictvím jednotlivých Výborů pro interní audit. Vládní výbor pro interní audit dále projednává plány interních auditů před jejich schválením za účelem koordinace výkonů interních auditů případně srovnání výkonnosti nebo zaměření jednotlivých útvarů interního auditu.

Vládní výbor pro interní audit se zabývá závažnými zjištěními a doporučeními. Co je závažným zjištěním nebo doporučením vyhodnotí příslušný Výbor pro interní audit. Složení Výboru pro interní audit zajišťuje, že bude toto schopen vyhodnotit.

K § 54 Ustavující schůze vládního výboru pro interní audit

Ustavující schůze by se měla konat bez zbytečného odkladu. Ustavující schůze musí zvolit osobu, která bude vykonávat funkci předsedu výboru pro interní audit. Na ustavující schůzi se rozhoduje prostou většinou hlasů členů vládního výboru pro interní audit.

Statut je písemný dokument, který detailněji konkretizuje účel, pravomoci a odpovědnosti vládního výboru pro interní audit. Statut dále definuje charakter poskytovaných služeb vládního výboru pro interní audit. Jednací řád výboru pro interní audit upraví způsob jednání výboru interního auditu.



K § 55 Mlčenlivost členů vládního výboru pro interní audit

Aby mohl vládní výbor pro interní audit plnit svou funkci, musí mít přístup ke všem důležitým dokumentům, které se vztahují k nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. Demonstrativní výčet těchto dokumentů je obsažen v § 49 odst. 3.

Členové vládního výboru pro interní audit mají povinnost o získaných informacích zachovávat mlčenlivost. Ustanovení odst. 2 stanoví podmínky, za nichž se člen vládního výboru pro interní audit zprošťuje této povinnosti.

Pokud člen vládního výboru pro interní audit poruší povinnost mlčenlivosti, může schvalující orgán (vláda) rozhodnout o jeho odvolání (viz § 48 odst. 6).

Hlava V – Informační systémy Ministerstva financí

K § 56 Informace z centrálního systému účetních informací státu

Zajištění možnosti vyžádat si účetní záznam v elektronické podobě prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu (dále jen „CSÚIS“) v rámci řídicí ekonomické kontroly a interního auditu navazuje na stávající právní úpravu obsaženou v zákonu o finanční kontrole (§ 13 odst. 5). Předávání účetních záznamů v elektronické podobě prostřednictvím CSÚIS se umožňuje efektivnější provádění kontrolních činností. Zavedení elektronického způsobu přenosu informací se předpokládá postupně v souladu s aktuálními možnostmi dotčených účetních jednotek a v souladu s nastavením nových procesů a postupů řídicí ekonomické kontroly resp. interního auditu. Vyžádání účetních záznamů bude probíhat v souladu se zásadami a konkrétními pravidly provádění kontroly, tzn., že bude možné pouze v případě standardních kontrolních činností.

V tomto kontextu bude též zajištěna technická stránka a nezbytná auditní stopa způsobu zadávání požadavků na přenos vyžádaných účetních záznamů.

Předávání účetních záznamů v elektronické podobě prostřednictvím CSÚIS je v souladu s usnesením vlády č. 980/2013 ze dne 18. prosince 2013 k návrhu dalšího postupu zefektivnění výkonu státní statistické služby a revize v oblasti výkaznictví a evidencí, kterým se v čl. II bod 3. ukládá *„členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů zohlednit existenci Centrálního systému účetních informací státu spravovaného Ministerstvem financí při tvorbě právních předpisů upravujících oblast shromažďování účetních záznamů a dalších informací z účetnictví účetních jednotek pro potřeby státu, včetně monitorovacích, zjišťovacích a kontrolních činností orgánů veřejné správy“*.

K § 57 Zjištění z provedené řídicí ekonomické kontroly nebo interního auditu

Toto ustanovení definuje zjištění, které oznamuje správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt do informačního systému Ministerstva financí (obdobnou povinnost stanoví i původní zákon o finanční kontrole v § 22 odst. 6). Do tohoto informačního systému se hlásí i výsledek šetření.

Veřejné finance jsou definovány v § 3 písm. c) jako *„příjmy veřejného rozpočtu, výdaje veřejného rozpočtu, aktiva a pasiva včetně fondů a věcí, které správce veřejného rozpočtu*



nebo veřejný subjekt spravuje, včetně prostředků Evropské unie a jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých státní na základě mezinárodní smlouvy,“. Poškozením veřejných financí může být například poškození majetku.

Povinnost hlásit nesrovnalosti související s prostředky EU je zakotvena např. v čl. 122 odst. 2 nařízení EU č. 1303/2013 týkajícího se ESI fondů.

S ohledem na nezávislé postavení Nejvyššího kontrolního úřadu zakotveného v Ústavě se na něj nepoužije ustanovení o hlášení podezření na závažné jednání v rozporu s cílem řízení a kontroly veřejných financí podle výše uvedených odstavců.

K § 58 Výroční kontrolní zpráva

Ustanovení upravuje povinnost správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu jednou ročně vypracovat výroční kontrolní zprávu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o řídicí ekonomické kontrole. Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné usuzovat na vyzrálost a míru nastavení celého systému řízení a kontroly veřejných financí.

V rámci vnitřních předpisů je důležité nastavit proces, který zajistí, že budou k dispozici všechny potřebné podklady pro zpracování výroční kontrolní zprávy a to v dostatečném předstihu, aby bylo možné tyto podklady zpracovat.

Zpráva bude předkládaná prostřednictvím informačního systému provozovaného Ministerstvem financí.

Obdobnou funkci má zpráva o výsledku finančních kontrol, kterou orgány veřejné správy zpracovávají podle zákona o finanční kontrole.

S ohledem na specifické postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, stanoví toto ustanovení výjimku a Nejvyšší kontrolní úřad nemusí předkládat výroční kontrolní zprávu. Potřebné informace jsou obsaženy v jeho výroční zprávě.

K § 59 Výroční auditní zpráva

Ustanovení upravuje povinnost správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, pokud je u něj zřízen útvar interního auditu jednou ročně vypracovat výroční auditní zprávu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o činnosti útvaru interního auditu a stanovisko o účinnosti řízení a kontroly veřejných financí. Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné usuzovat na vyzrálost a míru nastavení celého systému řízení a kontroly veřejných financí..

Zpráva bude předkládaná prostřednictvím informačního systému provozovaného Ministerstvem financí.

Obdobnou funkci má zpráva o výsledku finančních kontrol, kterou orgány veřejné správy zpracovávají podle zákona o finanční kontrole.

S ohledem na specifické postavení Nejvyššího kontrolního úřadu, stanoví toto ustanovení výjimku a Nejvyšší kontrolní úřad nemusí předkládat výroční auditní zprávu. Potřebné informace jsou obsaženy v jeho výroční zprávě.



K § 60 Výroční shrnutí

Je v odpovědnosti Ministerstva financí vypracovat na základě informací shromážděných v informačním systému (z výroční kontrolních zpráv a výročních auditních zpráv) výroční shrnutí.

Oproti zákonu o finanční kontrole, který upravuje zprávu o výsledcích finanční kontroly, bude výroční shrnutí předloženo ke stanovisku vládnímu výboru pro interní audit předtím, než bude shrnutí předloženo vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Obsah výročního shrnutí bude založen na obsahu roční zprávy o výsledcích finančních kontrol, kterou dle zákona o finanční kontrole předkládá ministerstvo a bude obohacen o další informace tak, aby výroční shrnutí poskytlo ucelenou informaci o vývoji řízení a kontroly veřejných financí.

K § 61 Informační systém pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí

Ministerstvo financí již dnes provozuje informační systém, do něhož jsou vkládány zprávy o výsledcích finančních kontrol a dále informační systém, který obsahuje informace o plánovaných kontrolách v rámci výkonu kontrol řídicími orgány (kontroly u prostředků z EU), s cílem zamezit výkonu duplicitních kontrol. V návaznosti na zásadní požadavek uplatňovaný připomínkovými místy napříč veřejnou správou, bude využití informačního systému pro zamezení výkonu duplicitních kontrol rozšířeno. Do systému budou vkládány informace o plánovaných řídicích ekonomických kontrolách u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory a podřízených organizací. Povinnost se bude vztahovat na organizace státní správy. Informační systém následně vyhodnotí duplicitu. Vykonat kontrolu u stejného příjemce nebo projektu bude možné jen po řádném a adekvátním odůvodnění. Součástí systému budou i výsledky těchto kontrol. Existence a využívání tohoto systému napomůže naplnění zásady jednotného auditu (singl audit), jehož cílem je zajistit omezení duplicitních kontrol a sdílení jejich výsledků.

K § 62 Centrální kontaktní bod sítě Evropského úřadu pro boj proti podvodům

Hlášení nesrovnalostí podle přímo použitelných předpisů EU (čl. 175 a čl. 140 odst. 5 nařízení EU č. 966/2012, čl. 3 odst. 4 nařízení EU č. 883/2013), které bylo identifikováno v rámci implementace evropských fondů, je základní povinností všech členských států Evropské unie. Nařízení Evropské unie stanoví, které nesrovnalosti a podvody musí být hlášeny a jakým způsobem Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). Navíc každý členský stát musí mít zřízenou koordinační službu pro boj proti podvodům.

Ustanovení definuje, kdo bude tuto funkci v rámci České republiky vykonávat. Ministerstvo financí zajišťuje komunikaci mezi Českou republikou jako členským státem Evropské unie a Evropským úřadem pro boj proti podvodům prostřednictvím informačního systému nadnárodní struktury boje proti podvodům.



ČÁST TŘETÍ – Kontrola podle mezinárodních smluv

K § 63

Návrh zákona se v souladu s principem zachování kontinuity použije i na postupy kontroly, pokud jde o pravomoc mezinárodní organizace vyplývající z mezinárodní smlouvy a tato mezinárodní smlouva nestanoví konkrétní postupy. Obdobné ustanovení obsahuje původní zákon o finanční kontrole. Ustanovení řeší vztahy v ověřování nezávisle vykonávaném kontrolními orgány mezinárodních organizací. Tyto organizace sledují své finanční zájmy na území České republiky, například Severoatlantická aliance (NATO). NATO v rámci svých promočních a výzkumných programů nabízí účastníkům z členských i nečlenských zemí NATO možnosti finanční účasti na akademických projektech, vědecké spolupráci či aktivitách nevládních organizací. Na základě mezinárodních dohod, kterými je Česká republika vázána, musí být těmto mezinárodním organizacím umožněno ověřování nebo poskytnuta spolupráce při prověřování poskytovaných prostředků.

ČÁST ČTVRTÁ – USTANOVENÍ PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ

K § 64 Přechodná ustanovení

K odst. 1 a 2

Toto přechodné ustanovení reaguje na existenci kontrolních a auditních postupů zahájených před účinností tohoto zákona, avšak dosud nedokončených. V zájmu právní jistoty a kontinuity výkonu kontroly nebo interního auditu je zachována aplikace dosavadních předpisů, a tudíž se návrh zákona aplikuje až na postupy zahájené po jeho účinnosti.

K § 65 Přechodná ustanovení

K odst. 1

Ustanovení říká, že praxe v interním auditu podle zákona o finanční kontrole, veřejnosprávní kontrole podle zákona o finanční kontrole a správě daňových odvodů za porušení rozpočtové kázně se započítává do praxe vyžadované návrhem zákona.

Ustanovení umožňuje, aby osoby, které podle stávajícího zákona o finanční kontrole vykonávají činnosti ve veřejnosprávní kontrole nebo ve správě daňových odvodů za porušení rozpočtové kázně, mohly zůstat v systému vnitřního řízení a kontroly (můžou být přijaty na pozici interního auditora nebo vedoucího útvaru interního auditu). Jde o zaměstnance s praxí, která je nezbytná pro správné nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Obdobné platí pro členy výboru pro interní audit a vládního výboru pro interní audit.

K odst. 2 a 3

S ohledem na plynulý přechod v důsledku zrušení zákona o finanční kontrole a účinnosti Návrhu zákona tato ustanovení stanoví, že vedoucí útvaru interního auditu, který tuto funkci vykonával v den zrušení zákona o finanční kontrole, bude dále považován za vedoucího útvaru interního auditu a to bez ohledu na praxi nebo vysokoškolské vzdělání (viz odst. 5).



Jedinou podmínku, kterou musí splnit je zkouška profesní způsobilosti interního auditora podle § 35 – a to do jednoho roku ode dne nabytí účinnosti Návrhu zákona – viz odst. 4. Obdobné platí pro interního auditora. V důsledku nabytí účinnosti Návrhu zákona nemusí teda procházet výběrovým řízením.

K odst. 4

Pro úspěšné vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora je interním auditorům dána lhůta delší, a to 1 rok. Důvodem je poskytnutí dostatečného prostoru pro jejich odbornou přípravu.

K odst. 5 a 6

Přechodné ustanovení stanoví, že na osoby, které v současnosti vykonávají interní audit, veřejnosprávní kontrolu, správu odvodů za porušení rozpočtové kázně nebo přezkoumávání hospodaření, a v důsledku návrhu zákona budou převedené do útvaru interního auditu, se podmínka vysokoškolského vzdělání nevztahuje. Toto ustanovení se s ohledem na speciální úpravu zákona o státní službě nevztahuje na státní zaměstnance.

K § 66 Závěrečná ustanovení

Návrh zákona se nevztahuje na zpravodajské služby, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Národní bezpečnostní úřad a Policii České republiky a Celní správu České republiky při nakládání se zvláštními finančními prostředky při získávání poznatků o trestné činnosti, používání podpůrných operativně pátracích prostředků, používání operativně pátracích prostředků, v souvislosti se zajišťováním krátkodobé ochrany osoby a při poskytování zvláštní ochrany a pomoci Jejich vyloučení z působnosti návrhu zákona je dáno zvláštním charakterem poskytovaných veřejných služeb. V tomto případě stanoví vláda zvláštní postupy upravující systém řízení a kontroly veřejných financí (řídící a kontrolní mechanismy a interní audit) a předávání výročních zpráv o fungování tohoto systému.

K § 67 Závěrečná ustanovení

Ustanovení obsahuje negativní vymezení věcné působnosti návrhu zákona (obdobně jako zákon o finanční kontrole). Nejvyšší kontrolní úřad má postavení orgánu sui generis, jehož vztahy vůči kontrolovaným subjektům jsou upraveny jiným zákonem. Z tohoto důvodu Nejvyšší kontrolní úřad nepodléhá harmonizaci v působnosti Ministerstva financí. Vztahy mezi Ministerstvem financí a Nejvyšším kontrolním úřadem jsou jen na úrovni vzájemné kooperace při plnění úkolů vyplývajících z jejich postavení. Nejvyšší kontrolní úřad při plnění kapitoly státního rozpočtu a při hospodaření se spravovaným veřejným majetkem v souvislosti se zajišťováním úkolů vyplývajících z předmětu činnosti stanovené tomuto úřadu však musí spadat pod úpravu tohoto návrhu zákona.

Systém řízení a kontroly veřejných financí je podporovaný systémem nezávislých kontrol vykonávaných Nejvyšším kontrolním úřadem jako nezávislé kontrolní instituce (SAI), jejíž současná koncepce je založena na zkušenostech obdobných kontrolních institucí v Evropě. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává své kontroly v souladu s mezinárodními standardy na vzorku.



Kontrola ze strany NKÚ není duplicitní kontrolou ve vztahu ke kontrolám dle zákona o finanční kontrole, potažmo Návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí, protože se nejedná o kontrolu ani interní audit; ověřování NKÚ probíhá dle mezinárodních standardů a má jiný cíl, význam i okruh adresátů, jimž jsou jeho výsledky určeny.

Přezkoumávání hospodaření ÚSC, které je upraveno v zákoně č. 420/2004 Sb., zůstává na základě výslovného požadavku obcí a krajů beze změny. Obce a kraje, jejichž hospodaření je předmětem přezkoumávání, toto ověřování nevnímají jako kontrolu, natož kontrolu duplicitní, ale spíše jako formu metodické pomoci. Z návrhu zákona naopak byla na základě výsledku vnějšího připomínkového řízení a výslovného požadavku krajů vypuštěna působnost Ministerstva financí provádět audit u územních samosprávných celků. Cílem tohoto auditu mělo být prověření nastavení řízení a kontroly veřejných financí v souladu s návrhem zákona. Na základě jednání se zástupci krajů bude toto prověření zařazeno systematicky do stávajícího systému přezkoumávání hospodaření a ze strany Ministerstva financí řízeno metodicky. Ke koncepci přezkoumávání hospodaření, jeho legislativnímu zakotvení a případným úpravám Ministerstvo financí vytváří pracovní skupiny. V rámci této aktivity bude Ministerstvo financí spolu s obcemi a kraji řešit problematiku přezkoumávání hospodaření a řízení a kontroly veřejných financí tak, aby byl naplněn úkol z Programového prohlášení vlády (odstraňování duplicitních kontrol).

ČÁST PÁTÁ – ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ

K § 68

Účinností návrhu tohoto zákona dojde ke zrušení zákona o finanční kontrole, s čímž souvisí též potřeba zrušení jeho novel a prováděcí vyhlášky.

K § 69

Účinnost zákona je stanovena na 1. leden 2018.



OBECNÁ ČÁST

A. Zhodnocení dopadů regulace (RIA)

1 Shrnutí závěrečné zprávy RIA

Závěrečná zpráva RIA návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí zahrnuje též dopady návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí, protože v tomto případě se jedná pouze o legislativně technické úpravy v souvislosti s návrhem zákona o řízení a kontrole.

1.1 Shrnutí závěrečné zprávy RIA s ohledem na změny nastavení řízení a kontroly veřejných financí

1. Základní identifikační údaje
1.1 Název zákona
Zákon o řízení a kontrole veřejných financí
1.2 Zpracovatel
Ministerstvo financí
1.3 Předpokládaný termín nabytí účinnosti
1. ledna 2018
1.4 Komentář
Do návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí je právo Evropské unie implementováno částečně prostřednictvím tvorby pravidel pro ověřovací mechanismy řízení a kontroly veřejných financí na všech úrovních organizace veřejné správy s vhodným využitím mezinárodně uznávaných standardů ⁶ , funkčního modelu řízení a kontroly veřejných financí ⁷ , právních předpisů a organizačních výzev orgánů Evropské unie ⁸ .

⁶ Například Mezinárodní organizace Nejvyšších auditorů (INTOSAI) vydala v roce 2006 **standardy systému vnitřní kontroly ve veřejném sektoru**, opírají se o mezinárodně uznávané standardy COSO.

⁷ Srov. „**Public Internal Financial Control - PIFC**“, vypracovaný Evropskou komisí na pomoc členským a kandidátským státům v jejich úsilí o reformu a modernizaci systémů vnitřního řízení a kontroly svých veřejných správ.

⁸ Stanovisko č. 2 / 2004 Účetního dvora Evropského společenství, které se týká modelu „jednotného auditu“, **Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru o plánu integrovaného rámce vnitřní kontroly** ze dne 15. 6. 2005, část C – Opatření požadovaná po členských státech, **Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru o Akčním plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly** ze dne 17. 1. 2006,



Návrh zákona

- a) nahrazuje 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 (dále jen „zákon o finanční kontrole“),
- b) nejde nad rámec požadavků stanovených předpisy Evropské unie. Evropská unie stanoví základní požadavek na zavedení řízení a kontroly veřejných financí ve všech subsektorech sektoru vládních institucí a to podle základních zásad a principů obsažených v mezinárodně uznávaných standardech. Toto se promítá zejména do osobní působnosti návrhu zákona (srov. § 2). Návrh zákona stanoví jen základní principy a základní povinnosti nezbytné pro nastavení řízení a kontroly veřejných financí.

2. Cíl návrhu zákona

Cílem návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí je zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy systému řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu „jednotného auditu“ (single audit)⁹ a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Návrhem zákona jsou vytvářeny předpoklady pro řádnou správu veřejných financí podle principů 3E.

3. Agregované dopady návrhu zákona

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano

Očekávají se dopady na státní rozpočet v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 337 500 Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 43,5 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů ve státní správě o 4,3 mil. Kč a navýšení ročních nákladů ve státní správě a zdravotních pojišťovnách v souvislosti s povinností externího hodnocení kvality o 1,4 mil. Kč.

3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ne

Změny v ověřování provedené návrhem zákona, které budou mít dopad na podnikatelské subjekty, pro ně nebudou znamenat zvýšení nákladů ani zvýšení administrativní zátěže.

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano

Očekávají se dopady na rozpočty územních samosprávných celků v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 85 mil. Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 26,45 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů u územních samosprávných celků o 46 mil. Kč

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, 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, atd.

⁹ Single audit je princip, který předchází duplicitním kontrolám subjektů tím, že stanovuje společnou metodologii kontrol a vzájemné uznávání kontrolních nálezů. Zásada jednotného auditu je definována v článku 73 nařízení rady (ES) č. 1083/2006.



a navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 4,4 mil. Kč.

3.4 Sociální dopady: Ne

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nemá sociální dopady.

3.5 Dopady na životní prostředí: Ne

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nemá dopad na životní prostředí.

1.2 Shrnutí závěrečné zprávy RIA s ohledem na změny některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí

1. Základní identifikační údaje

1.1 Název zákona

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí

1.2 Zpracovatel

Ministerstvo financí

1.3 Předpokládaný termín nabytí účinnosti

1. ledna 2018

1.4 Komentář

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí obsahuje zejména legislativně technické úpravy související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

2. Cíl návrhu zákona

Cílem návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí je promítnout do právních předpisů změny související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

3. Agregované dopady návrhu zákona

3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ne

3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ne

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne

3.4 Sociální dopady: Ne

3.5 Dopady na životní prostředí: Ne



2 Důvod předložení a cíle

2.1 Název

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „Návrh zákona“).

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „Návrh změnového zákona“).

2.2 Definice problému a popis existujícího právního stavu v dané oblasti

2.2.1 Shrnutí a dopady současné právní úpravy

Současná právní úprava kontrolních postupů při **provádění kontrol hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky je účinná již 13 let**, kdy dosavadní novelizace zákona o finanční kontrole pouze reagovaly na příslušné změny jiných právních předpisů, souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole.

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí je návrh, **který částečně transponuje směrnici 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011.** Vzhledem k tomu, že dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění na nedodržení termínu této transpozice, je Ministerstvo financí, jakožto gestor tohoto zákona, povinno předložit návrh právní úpravy v co nejbližší době.

V roce 2007 došlo poslaneckým návrhem, který reagoval na původně předložený vládní návrh zákona sjednocujícího kontroly národních i zahraničních finančních prostředků 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 (srov. v § 3 odstavci 2 zákona o finanční kontrole). V současnosti neexistuje bližší právní úprava 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 auditu národních prostředků a prostředků poskytnutých z fondů EU. To způsobuje problémy z hlediska transparentnosti, průtahů v provádění kontrol a související zvyšování nákladů a vytížení nejen orgánů veřejné správy, ale také kontrolovaných osob. Z pohledu veřejné správy jako celku se tento problém projevuje dvěma extrémy. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací.

Změny související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí jsou pak promítnuty Návrhem změnového zákona do souvisejících právních předpisů. Návrh zákona byl do meziresortního připomínkového řízení předložen podruhé. Původní verze, která byla předložena Legislativní radě vlády dne 28. 2. 2015 byla na základě doporučení Legislativní rady vlády přepracována a předložena znovu do vnitřního a meziresortního připomínkového řízení.



2.2.2 Zásadní problémy vyplývající z praktické aplikace zákona o finanční kontrole a souvislostí s dodržováním principů 3E

Problematika současné právní úpravy kontrolních postupů při provádění kontrol hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky orgány veřejné správy a z toho plynoucí potřeba změny se dá shrnout do následujících oblastí:

- 1) Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako nedostatečná náhrada za interní audit
- 2) Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly
- 3) Nedostatečné vymezení role interního auditu

2.2.2.1 Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako náhrada za interní audit

Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací je prováděna zřizovatelem a týká se:

- 1) organizačních složek státu,
- 2) organizačních složek územních samosprávných celků,
- 3) státních příspěvkových organizací,
- 4) příspěvkových organizací územních samosprávných celků.

Interní audit může být prováděn buď přímo podřízenou organizací, nebo, dle § 29 odst. 5 zákona o finanční kontrole, může zřizovatel rozhodnout o nahrazení interního auditu právě veřejnosprávní kontrolou, kterou provádí sám zřizovatel.

Použití kontrolních postupů a kontrolního řádu jako obecného právního předpisu neumožňuje dostatečně naplnit smysl výkonu interního auditu. Interní audit se zaměřuje na zdokonalování a zlepšování procesů. Naproti tomu veřejnosprávní kontrola, jako každá jiná kontrola, která probíhá podle kontrolního řádu, je zaměřena na ověření toho, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti stanovené zákonem (viz § 2 kontrolního řádu). Řízení podřízených organizací je přitom jednou z klíčových oblastí řízení veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejným majetkem. Podřízené organizace jsou závislé na příjmech z veřejných rozpočtů a hospodaří téměř výhradně s veřejným majetkem. Proto je nezbytné, aby řízení a kontrola veřejných financí těchto organizací byla prověřena také prostřednictvím interního auditu.

2.2.2.2 Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly

Současná podoba zákona o finanční kontrole určuje postupy řídicí kontroly bez možnosti individuálního přizpůsobení velikosti, organizační struktury a typu organizace podle poskytované veřejné služby. Každá organizace tak musí nastavit postup, ve kterém je

- příkazce operace vedoucím zaměstnancem,
- správce rozpočtu a hlavní účetní musí být zaměstnancem (zákon o finanční kontrole nereflakuje malé obce a další malé organizace, které outsourcují ekonomické procesy – zejména vedení účetnictví),
- správce rozpočtu musí provést kontrolu po příkazci operace (i když ji například provedl již před ním).

Současný zákon a schvalovací postupy v něm stanovené se vztahují na všechny organizace veřejné správy tj. na:



- 1) správce kapitol státního rozpočtu¹⁰, státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, zdravotní pojišťovny,
- 2) organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí, příspěvkové organizace, k níž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky,
- 3) poskytovatele veřejné finanční podpory,
- 4) příjemce veřejné finanční podpory,
- 5) dodavatele zboží, prací nebo služeb, hrazených ověřovanými subjekty (pouze jako povinné osoby),
- 6) veřejné vysoké školy.

2.2.2.3 Nedostatečné vymezení role interního auditu

Interní audit je jedním ze základních kamenů řízení a kontroly veřejných financí. Smyslem interního auditu je prověřovat nastavení celého systému a to zejména ve vazbě na způsob, jak nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ošetřuje identifikovaná rizika především ve spojitosti s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu (přidanou hodnotu), která umožňuje odhalovat nedostatky nastavení systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí ekonomické kontroly.

Současný zákon o finanční kontrole věnuje internímu auditu minimální pozornost. Konkrétně se jedná o § 28 – § 31 s tím, že vymezení role interního auditu je věnován pouze § 28 odst. 4 písm. a) – c). Pokud organizace veřejné správy nastaví výkon interního auditu jen v duchu těchto několika málo paragrafů zákona o finanční kontrole, které interní audit výslovně upravují, nemůže výkon interního auditu přinášet potřebnou přidanou hodnotu.

Následující tabulka shrnuje údaje o vykonaných interních auditech za roky 2012 – 2014.

¹⁰ § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).



Název	Počet
počet plánovaných auditů u orgánu veřejné správy podle § 30 odst. 3 zákona o finanční kontrole	11 095
počet vykonaných plánovaných auditů u orgánu veřejné správy podle § 30 odst. 3 zákona o finanční kontrole	9 762
počet vykonaných interních auditů operativně zařazených mimo roční plán podle § 30 odst. 6 zákona o finanční kontrole	1 263
počet vykonaných auditů celkem	11 549
z toho finančních auditů podle § 28 odst. 4 písm. a) zákona o finanční kontrole	3 659
auditů systémů podle § 28 odst. 4 písm. b) zákona o finanční kontrole	3 402
auditů výkonu podle § 28 odst. 4 písm. c) zákona o finanční kontrole	2 104
jinak zaměřených auditů	2 384

Tabulka 6 - Výkon interního auditu za roky 2012 - 2014¹¹

2.3 Identifikace dotčených subjektů

Návrh zákona upravuje vztahy v řízení a kontrole veřejných financí na všech úrovních organizace veřejné správy. Touto právní úpravou jsou dotčeny tyto subjekty:

- 1) správci kapitol státního rozpočtu¹², státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, zdravotní pojišťovny,
- 2) organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí, příspěvkové organizace, k níž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky,
- 3) poskytovatelé veřejné finanční podpory,
- 4) příjemci veřejné finanční podpory,
- 5) dodavatelé zboží, prací nebo služeb, hrazených ověřovanými subjekty,
- 6) veřejné vysoké školy,

¹¹ Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě

¹² § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).



7) veřejné výzkumné instituce.

2.4 Popis cílového stavu

2.4.1 Cíle úpravy

Cílem Návrhu zákona je zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu jednotného auditu a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Vzhledem k povinnosti implementace směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států **je cílem také splnění této povinnosti**. Cílem Návrhu zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E při nakládání s veřejnými prostředky.

Návrh zákona jasně definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

Jedním z úkolů vyplývajících z Programového prohlášení vlády ČR ze dne 12. února 2014 je zefektivnění prováděných kontrol a odstranění duplicitních kontrol. Návrh zákona se zaměřuje zejména na zefektivnění řízení a kontroly veřejných financí. Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků zůstává zachováno v plném rozsahu, a to na základě výslovného požadavku územních samosprávných celků uplatněného v prvním kole připomínkového řízení. Ministerstvo financí vytvoří pracovní skupiny k přezkoumávání hospodaření, jejichž cílem bude vyhodnocení stávající právní úpravy, poskytované metodické podpory a dohledu a případně návrh dalších legislativních i nelegislativních opatření.

2.4.1.1 Aplikace principů 3E

Cílem Návrhu zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E. Obecně se jedná o principy, jejichž aplikace přibližuje způsob rozhodování o veřejných prostředcích způsobu, který je běžný v případě rozhodování o vlastních prostředcích. Jinými slovy jde o dosažení optimálního čerpání veřejných výdajů při dodržení platné legislativy.



Obrázek 4 - 3E a nakládání s veřejnými prostředky



Návrh zákona podporuje principy 3E pomocí nastavení flexibilnějších postupů řídicí kontroly a posílení role interního auditu.

2.4.1.2 Jednotný audit

Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace. Aby mohl být princip jednotného auditu naplňován, musí být pro to naplněny určité předpoklady. Následující tabulka shrnuje předpoklady pro efektivní výkon jednotného auditu a způsob promítnutí do návrhu zákona:

Předpoklad	Způsob promítnutí do návrhu zákona
systémy řízení a kontroly veřejných financí jsou vystavěny na společných principech	stejně principy pro nastavení systému pro všechny organizace, které hospodaří s veřejnými financemi
kontroly probíhají na základě stejných pravidel	jednotná pravidla pro výkon kontrol
kontroly jsou koordinované	koordinace plánování kontrol
kontroly jsou transparentní	předávání zpráv, oznamování nesrovnalostí
ujištění nezávislého interního auditu	posílení role a nezávislosti interního auditu

Tabulka 7 - Předpoklady EÚD a promítnutí do zákona

2.4.1.3 Zahrnutí doporučení EÚD a NKÚ

Do návrhu zákona jsou promítnuta následující doporučení, která vyplývají z výsledků auditů Evropského účetního dvora i kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu¹³ pro nové programové období 2014–2020:

Doporučení	Způsob promítnutí do návrhu zákona
Zlepšit kontrolní systémy; zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti; nezaměřovat se pouze na formální chyby, které pak nesmyslně krátí žadatelům dotace.	Aplikace principů 3E, viz kapitola 2.4.1.1.
Nastavit kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků.	Posílení role interního auditu Důraz na kvalitu interního auditu

Tabulka 8 - Zahrnutí doporučení EÚD a NKÚ

¹³ EU REPORT 2014 – Zpráva o finančním řízení prostředku EU



2.4.1.4 Řešení zásadních problémů vyplývajících z praktické aplikace zákona o finanční kontrole

Následující tabulka shrnuje zásadní problémy, které vyplývají z praktické aplikace současného zákona o finanční kontrole a způsob řešení v Návrhu zákona.

Problém	Řešení
	Návrh zákona
Transpozice směrnice 2011/85/EU	Přijetí nové právní úpravy naplňující požadavky plynoucí ze směrnice 2011/85/EU.
Rigidní schvalovací postupy	Flexibilní nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly.
VSK jako náhrada za interní audit	Výkon interního auditu u podřízených organizací
Nedostatečné vymezení role interního auditu	Posílení role interního auditu. Důraz na kvalitu interního auditu.

Tabulka 9 - Řešení zásadních problémů vyplývajících z praktické aplikace zákona o finanční kontrole

2.4.1.5 Transpozice směrnice 2011/85/EU

Cílem Návrhu zákona je promítnout včas do právního řádu České republiky ty části ustanovení směrnice 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, které nejsou implementovány souborem předpisů týkajících se rozpočtové odpovědnosti (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a změnový zákon, které jsou momentálně projednávány Parlamentem ČR jako sněmovní tisky č. 411 až 413). V této souvislosti hrozí riziko sankcí ze strany Evropské komise v důsledku řízení o porušení práva EU, zejména uplatnění postupu podle čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Toto řízení již bylo zahájeno dne 27. ledna 2014, kdy Evropská komise zaslala České republice formální upozornění v důsledku uplynutí lhůty k transpozici předmětné směrnice. Jedním z cílů je proto částečná transpozice výše uvedené směrnice.

2.4.1.6 Flexibilní nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly

Návrh zákona upravuje schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility. Je v odpovědnosti schvalující osoby, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví, které zaměstnance nebo útvary do toho zapojí, v jaké míře a v jakém pořadí. Návrh zákona při nastavení těchto postupů stanoví základní podmínku - aby ve schvalovacím procesu vystupovaly alespoň dvě osoby (kontrola 4 očí).

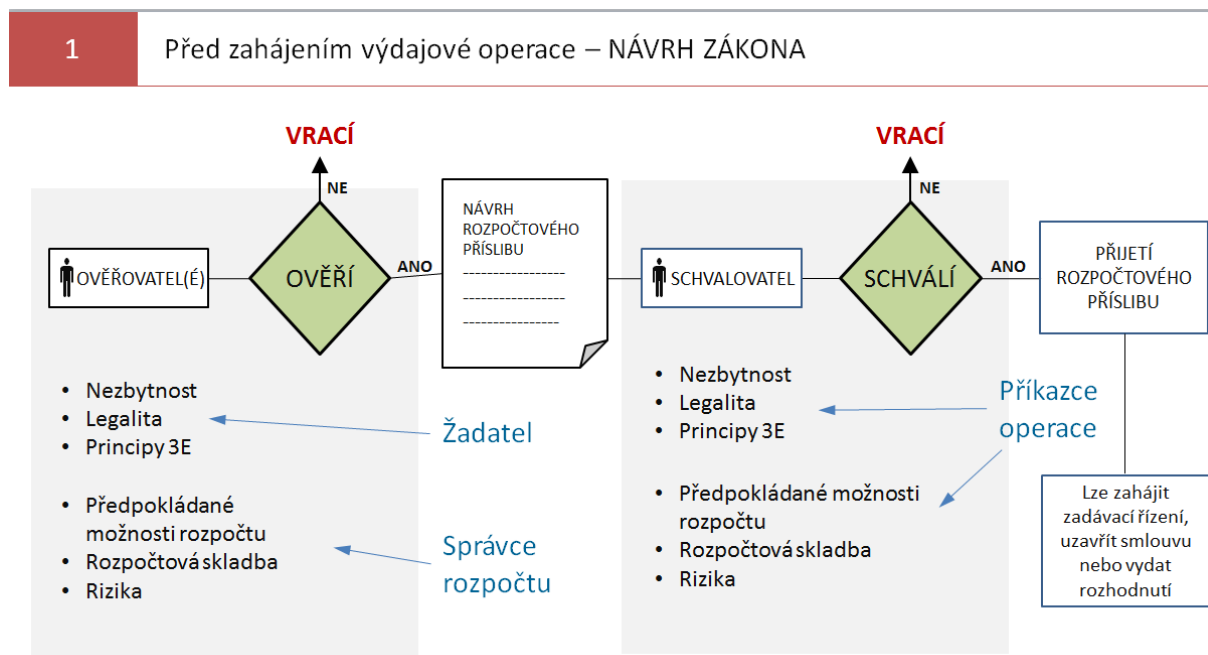
Je důležité zmínit, že související procesy je možné nastavit dle specifických požadavků organizace, nebo je ponechat dle současného stavu, který je určen stávajícím zákonem o finanční kontrole. Stačí, aby byly splněny následující požadavky na systém řídicí kontroly:

- 1) Kontrola 4 očí – ve fázi před zahájením operace vystupují alespoň 2 osoby (ověřovatel a schvalovatel); obdobné platí pro fázi po zahájení operace
- 2) Kontrola nezbytnosti a plnění cílů
- 3) Úměrné výdaje na zavedení systému



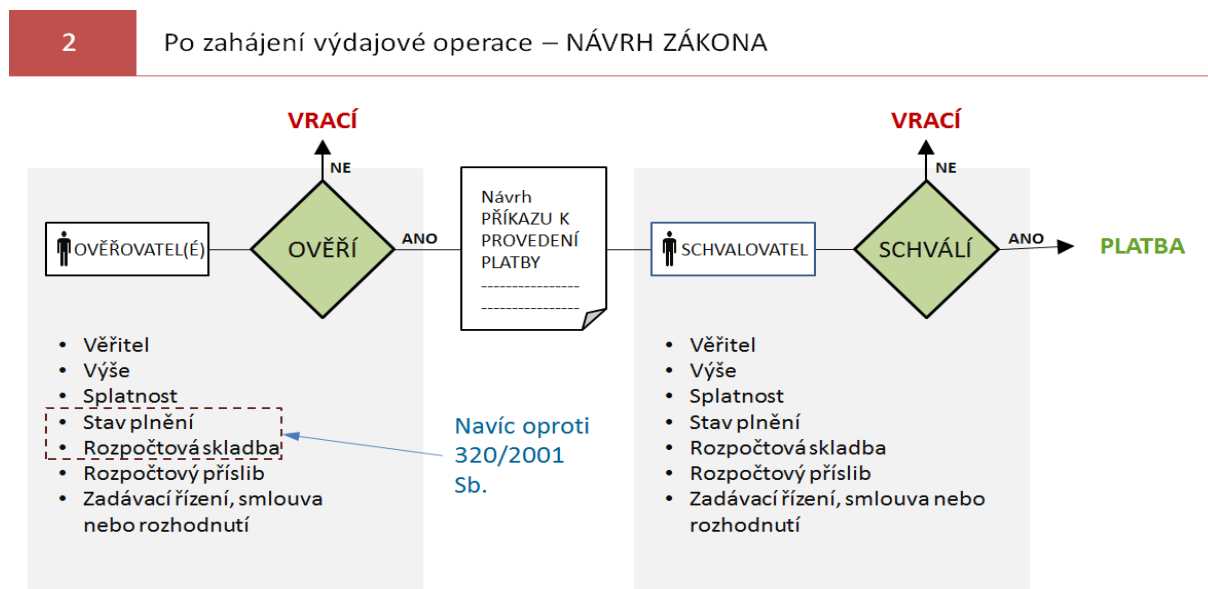
- 4) Řízení rizik spojených s plánovanou operací
- 5) Legalita (dodržování právních předpisů)
- 6) Umožnění odhalení nedovoleného jednání
- 7) Dodávání spolehlivých informací
- 8) Nezávislý útvar interního auditu

Následující obrázek naznačuje kontrolu do zahájení výdajové operace dle Návrhu zákona:



Obrázek 5 - Kontrola do zahájení výdajové operace

Následující obrázek znázorňuje kontrolu po zahájení výdajové operace dle Návrhu zákona:



Obrázek 6 - Kontrola po zahájení výdajové operace



2.4.1.7 Posílení a rozšíření role interního auditu

Interní audit nebo nezávislé ověření, které vychází z mezinárodně uznávaných standardů¹⁴, nemá pouze odhalovat pochybení, ale zejména zjistit jejich příčinu, včetně analýzy, zda jde o jednorázové pochybení nebo systémové selhání. Pro zajištění naplnění účelu interního auditu je potřeba roli interního auditu posílit a rozšířit.

Návrh zákona, oproti současnému zákonu o finanční kontrole, věnuje roli interního auditu ustanovení Hlavy III, IV a V části druhé. Návrh zákona stanovuje procesní pravidla nezbytná pro splnění účelu interního auditu včetně postupu vypracovávání a předávání auditní zprávy. Dále návrh zákona rozšiřuje působnost IA, podrobněji definuje IA, definuje požadavky na IA, vedoucího IA a také Návrh zákona stanoví povinnost plánovat výkon IA na základě analýzy rizik, stanoví náležitosti plánů a hranici 20 % pro výkon tzv. mimořádných auditů mimo roční plán.

Aby nastavení legislativního rámce interního auditu skutečně zajišťovalo smysl interního auditu, je nutné zohledňovat mezinárodní zkušenosti. V Návrhu zákona jsou proto zohledněny mezinárodně uznávané standardy. Následující tabulka shrnuje vybraná doporučení, která se přímo promítají do Návrhu zákona.

Doporučení	Promítnutí do Návrhu zákona
1100 - Nezávislost a objektivita	Příslušný výbor pro interní audit, jakož i schvalující orgán a schvalující osoba jsou povinni zajistit nezávislost a objektivitu funkce interního auditu.
1130 - Narušení nezávislosti a objektivit	Příslušné ustanovení stanoví dispozice k postupu interních auditorů a vedoucího útvaru interního auditu při narušení nezávislosti. Příslušný schvalující orgán a příslušná schvalující osoba jsou odpovědné za úpravu postupu sdělení narušení nezávislosti ve statutu útvaru interního auditu, a to v souladu se Standardem IIA 1130.
1210 - Odbornost	Odbornost při uplatňování uvedeného standardu znamená schopnost uplatnit znalosti v situacích, které mohou vzniknout při provádění auditní činnosti a schopnost zvládat tyto situace náležitým způsobem. S přihlédnutím k uvedeným doporučením pro auditní praxi jsou v ustanovení stanovena tři hlavní kritéria (vysokoškolská úroveň vzdělání, praxe v oboru a prokázání zvláštní odborné kvalifikace).
1300 - Program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu	Program pro zabezpečení a zvyšování kvality má umožnit hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí interního auditu, včetně zaměření na přidávání hodnoty a se standardy a dále umožnit hodnocení, zda se interní auditoři řídí Etickým kodexem. Tento program také hodnotí efektivnost činností interního auditu a identifikuje příležitosti ke zlepšení. Všechny součásti programu pro zabezpečování a zvyšování kvality, tedy průběžné a pravidelné interní a externí hodnocení, jsou zaměřeny na hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí a požadavky stanovenými tímto Návrhem zákona, resp. mezinárodními standardy.
1312 - Externí	V souladu se Standardem IIA 1312 musí být externí hodnocení

¹⁴ Například Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu 2011, Institute of internal auditors



Doporučení	Promítnutí do Návrhu zákona
hodnocení	prováděno minimálně jednou za 5 let. Součástí externího hodnocení je prověření uceleného spektra ujišťovacích a poradenských činností prováděných interním auditem, včetně jejich souladu s definicí interního auditu tímto návrhem zákona a standardy. Externí hodnocení by mělo obsahovat doporučení ke zlepšení. Další rozsah externího hodnocení lze modifikovat podle potřeb konkrétní organizace.
2010 - Plánování	Roční plán auditu se připravuje na základě „audit universe“, vstupů od vedení a orgánů organizace, na základě vyhodnocení a míry rizik. Roční plán je aktualizován jen v nezbytné míře, pokud to vyžaduje změna okolností, která má dopad na východiska plánování auditu uvedená v předchozí větě (srov. standard IIA 2010).
2330 - Dokumentace informací	Ustanovení obsahuje v souladu se standardem IIA 2330 povinnost vést dokumentaci informací vztahujících se k auditní nebo poradenské zakázce ve formě auditního spisu. Auditní spis je tak souborem všech relevantních dokumentů a záznamů pořízených v souvislosti s výkonem interního auditu. Jejich obsahem jsou získané informace, provedené analýzy a testy, důkazy pro závěry, aj. Konkrétní obsah a struktura spisu bude záviset na druhu prováděné zakázky. Auditní spis podléhá uchovávání a archivaci.
2410 - Kritéria komunikace	Auditní zprávy musejí obsahovat cíl a rozsah zakázky, příslušné závěry, doporučení a seznam opatření navržených k odstranění nedostatku.
2440 - Distribuce výsledků	V souladu se Standardem IIA 2440, musí být zpráva předána osobě odpovědné za auditovanou oblast a dále všem subjektům a osobám, které jsou schopny zajistit, že zjištěním, závěrům a doporučením útvaru interního auditu bude věnována dostatečná pozornost. O tom, komu konkrétně a v jakém rozsahu se auditní zpráva poskytne, rozhodne vedoucí útvaru interního auditu na návrh interního auditora, který auditní zprávu vypracoval.
2500 - Monitorování	Podle Standardu IIA 2500.A1 musí vedoucí interního auditu zavést proces následného ověření, který bude sledovat a zaručovat, že nápravná opatření byla účinně provedena nebo že vedení organizace převzalo odpovědnost za riziko neprovedení nápravných opatření. Realizace doporučení z provedeného auditu spadá do odpovědnosti auditovaného subjektu, nikoliv interního auditora. Interní auditor doporučuje, co má být splněno, aby se napravily nedostatky, avšak nenavrhuje, nezavádí ani nesestavuje koncept postupů nebo systémů.

Tabulka 10 - Doporučení IIA a způsob promítnutí do Návrhu zákona

2.4.1.8 Výkon interního auditu u podřízených organizací ze strany zřizovatele

Návrh zákona umožňuje, aby vedle řídicí ekonomické kontroly byl u podřízených organizací vykonáván interní audit. Správci veřejného rozpočtu, u nichž nedochází k zřízení útvaru interního auditu ze zákona, mají oprávnění útvar interního auditu zřídit.



2.4.1.9 Zřízení Výborů pro interní audit

Dalším nástrojem k posílení postavení a výkonu interního auditu jsou Výbory pro interní audit. V českém právním řádu jde o zcela nový prvek řízení a kontroly veřejných financí. Výbor pro interní audit je primárně orgánem dohlížejícím na celý systém. Pro zajištění nezávislosti interního auditu má i některé rozhodovací pravomoci (např. schvaluje statut a plány interního auditu). Výbory pro interní audit také zajišťují poskytování poradenských služeb s cílem zajistit přiměřený a efektivní systém řízení a kontroly veřejných financí, a zvláště účinný interní audit.

Výbory pro interní audit či jím podobné prvky zajišťující nezávislost interního auditu a poskytování poradenských služeb nejsou v Evropě neobvyklé. Následující tabulka shrnuje prvky podobné výborům pro interní audit ve vybraných evropských zemích.

Země	Výbory pro interní audit
Finsko	Poradenská rada pro vnitřní kontrolu a řízení rizik s působností k podpoře rozvoje vnitřní kontroly, plánování spolupráce a společných opatření ve všech odvětvích státní správy.
Polsko	Polsko má 17 výborů pro interní audit, které byly zřízeny v roce 2010, a které korespondují s existujícími 17 ministerstvy. Takový výbor může informovat a poskytovat poradenství ministři o rizicích spojených s prováděním činností v celé působnosti, za kterou nese ministr politickou odpovědnost
Maďarsko	Meziresortní výbor pro vnitřní finanční kontrolu veřejné správy, který poskytuje pokyny pro zlepšování systému finanční kontroly veřejné správy.
Lotyšsko	Lotyšsko má čtyři výbory pro interní audit, které se skládají z vyšších vedoucích úředníků. Úkoly těchto výborů jsou omezeny, nicméně je udržována informovanost vedení o výsledcích interního auditu a je poskytováno poradenství ve věci realizace veškerých doporučení vyplývajících z těchto auditů.

Tabulka 11 - Výbory pro interní audit ve vybraných evropských zemích

2.4.1.10 Řízení rizik

Řízení rizik je v Návrhu zákona výslovně uvedeno ve výčtu řídicích a kontrolních mechanismů. Zajistit řízení rizik je v odpovědnosti schvalující osoby. Následující tabulka shrnuje nastavení řízení rizik ve vybraných evropských zemích.

Země	Nastavení řízení rizik
Estonsko	Každý státní orgán je povinen předložit vládě souhrn analýzy rizik.
Švédsko	Ve Švédsku je stanovena povinnost provést analýzu rizik, zaměřenou na identifikaci okolností, které představují potenciální riziko, že účetní jednotka nebude schopna splnit cíle v souladu s požadavky stanovenými vládou. V případě potřeby musí být přijata opatření ke zmírnění nebo k řízení rizik, které představují ohrožení pro dosažení stanovených cílů. Identifikace a řízení rizik jsou považovány za nezbytné, s cílem



Země	Nastavení řízení rizik
	maximalizovat pravděpodobnost dosažení požadovaných výsledků.
Irsko	Mullarkeyho zpráva doporučuje, aby formální strategie byla začleněna úředně do procesů řízení úřadů a útvarů. Doporučuje se, aby byl přijat následující postup pro zavedení formalizovaného systému řízení rizik: <ul style="list-style-type: none">• Centrální pokyny pro vypracování strategie hodnocení a řízení rizik.• V rámci úřadu/útvaru by se měl systém řízení rizik soustředit na hlavní rizika v organizaci, jakož i na hlavní rizika plynoucí ze vztahů s jinými organizacemi. Hodnocení rizik a proces jejich řízení by měl být začleněn do stávajících systémů řízení a měl by být tak jednoduchý a přímočarý.
Finsko	Analýza rizik ve vztahu k přiměřenosti vnitřní kontroly musí být součástí zprávy o činnostech, která je součástí účetní závěrky.
Velká Británie	Vytvořit vhodný systém vnitřní kontroly je úkolem účetního, což mj. zahrnuje rozsáhlý rámec pro řízení rizik. Účetní ve Velké Británii každoročně podepisují prohlášení o vnitřní kontrole, kde mj. deklarují odpovědnost za řízení rizik.
Kypr	Neexistuje jednotná metodika pro řízení rizik. Posouzení rizik se provádí na úrovni jednotlivých ministerstev z jejich vlastní iniciativy. Míra podrobnosti a kvality posouzení rizik kolísá mezi jednotlivými ministerstvy.
Řecko	V Řecku platí od roku 2006 zákon, který definuje interní audit jako nezávislou auditorsko-poradenskou činnost poskytující ujištění o přiměřenosti řídicích a kontrolních systémech. Cílem auditu má být zlepšení provozu a dosahování cílů organizace. Jednou z metod je i řízení rizik.
Maďarsko	Vedení veřejné rozpočtové organizace (HBPO) je zodpovědné za politiku řízení rizik a za činnost systému řízení rizik. U činnosti organizace jsou odhadována a určována její rizika. Organizace musí vypracovat metody pro vypořádání se s riziky a určit, jak tyto metody aplikovat.
Dánsko	Řízení rizik, které má podobu hodnocení a řízení nejistot a potenciálních odchylek od plánu, je součástí finančního řízení instituce.

Tabulka 12 - Řízení rizik ve vybraných evropských zemích¹⁵

Při zavádění programu řízení rizik by se mělo plně využít existujících systémů, procesů a postupů. Například výbory pro interní audit by mohly radit při tvorbě resortní strategie řízení rizik.

¹⁵ Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission.



2.4.2 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Při přípravě návrhu zákona vyvstala otázka slučitelnosti návrhu zákona s čl. 101 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který zní: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Návrh zákona nastavuje systém řízení a kontroly veřejných financí, čímž dochází k zásahu do činnosti územních samosprávných celků prostřednictvím zákona. Důvodem tohoto zásahu je ochrana veřejných financí, včetně veřejného majetku, která je zaručena například § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 35 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento cíl Návrhu zákona je deklarován v § 4, který vymezuje cíl řízení a kontroly veřejných financí.

2.4.3 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná se zásadami práva Evropské unie a přibližuje právní řád České republiky ustanovením zakládacích smluv a požadavkům přímo použitelných předpisů EU. Toto dokládá i vyjádření Výboru Poslanecké sněmovny pro evropské záležitosti¹⁶.

Předložený návrh zákona částečně zapracovává některé požadavky směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Tato směrnice členským státům ukládá povinnost nastavit řízení a kontrolu veřejných financí ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. **Z toho vyplývá, že navrhovaná právní úprava je nejenom v souladu s právem Evropské unie, ale že je přímo požadována.** Smyslem tohoto požadavku Evropské unie je zajistit dostupnost spolehlivých fiskálních údajů jako nutný předpoklad pro výkon dohledu a monitorování, jenž umožní rychlou reakci v případě neočekávaného rozpočtového vývoje členských států.

Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství. Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.¹⁷ Sektor vládních institucí se dále člení na:

- centrální vládní instituce (např. ministerstva, ústřední orgány státní správy, státní příspěvkové organizace, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy),
- národní vládní instituce¹⁸,
- místní vládní instituce (např. územní samosprávné celky a jimi zřizované organizace),
- fondy sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny).

¹⁶ Záznam o předběžné konzultaci o návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě s výborem pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (ve smyslu usnesení vlády ČR ze dne 15. března 2000 č. 257) s termínem ukončení konzultací 31. 3. 2015.

¹⁷ Seznam vládních institucí předávají členské státy Komisi.

¹⁸ V České republice žádná instituce nevykazuje znaky národní vládní instituce.



Při vypracování návrhu nové právní regulace řízení a kontroly veřejných financí bylo nutno přihlídnout k nutnosti naplnění závazků České republiky vůči Evropské unii, tj. vytvořit právní podmínky pro jednotný režim ochrany finančních prostředků Evropské unie a finančních prostředků, které pocházejí z národních zdrojů vyplývající z 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, a dalších nařízení. Plnění tohoto požadavku je zabezpečeno navržením jednotného rámce řídicích a kontrolních mechanismů v zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců a nezávislého interního auditu a to bez ohledu na původ veřejných prostředků, které jsou předmětem řízení a kontroly (zahraniční nebo národní původ, státní rozpočet nebo ostatní veřejné rozpočty).

Předkládaný Návrh zákona vytváří právní podmínky pro minimalizaci zbytečného vícečetného ověřování a tím i zátěže ověřovaných subjektů.

Procesní pravidla zohledňují především princip manažerské zodpovědnosti, tj. především, pokud jde o riziko, kterému vystavuje vedoucí zaměstnanec veřejné finance svým rozhodováním při financování úkolů veřejné správy. V Evropské unii (např. v Rakousku) jsou ve finančním sektoru rozhodovací pravomoci delegovány na úředníky různých úrovní s přísným důrazem na oddělení neslučitelných funkcí v rámci řízení a kontroly veřejných financí. Rozhodovací pravomoc (především řízení, organizace, lidské zdroje a infrastruktura) se určuje na základě popisu úkolů úředníků. Delegování povinností a pravomocí není ale nikdy neomezené. Základní odpovědnost a povinnost vykonávat dohled zůstává vždy na vyšší úrovni autority.¹⁹

Dále jsou zde podpořeny další moderní principy pro uplatnění metod řízení kvality, obsažené v mezinárodně uznávaných standardech.

V neposlední řadě předkládaný návrh zákona zohledňuje i existenci malých subjektů, např. malých obcí. Ty mohou přistupovat k organizování, a to nejen funkce interního auditu, prostřednictvím regionálních center služeb, jako je tomu např. v Lucembursku. K tomu jim v českém právním prostředí může posloužit institut dobrovolného svazku obcí. Jsou také upravena pravidla pro zapojení externích subjektů do postupů ověřování. Vytváření regionálních center služeb není nutnou podmínkou pro úspěšnou a efektivní implementaci Návrhu zákona, proto nepředstavuje náklad, který by měl být předmětem zhodnocení dopadu navrhované regulace.

2.4.4 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami

V mezinárodním právu je problematika kontroly, resp. auditu, upravena obecně v Lidské deklaraci z roku 1977, jež byla přijata v rámci mezinárodní organizace INTOSAI. Tato deklarace ovšem neřeší kontrolní procesy, popř. výkon kontroly obecně, nýbrž se zabývá především problematikou finančních auditů a postavení nejvyšších kontrolních institucí státu. V případě České republiky je tedy významná zejména pro činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Navíc se jedná o právně nezávazný dokument. I navzdory těmto skutečnostem však byly její obecné základní principy při přípravě Návrhu zákona též zohledněny. Některé

¹⁹ Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission.



mezinárodní dohody pak upravují určitou konkrétní oblast, přičemž na navrhované obecné procesně-právní kontrolní postupy se nevztahují a neregulují je.

Mezinárodní smlouvy upravující, resp. určitým způsobem se dotýkající kontrolní činnosti, jež jsou pro Českou republiku závazné, se na problematiku regulovanou návrhem zákona a priori bezprostředně nevztahují, nicméně jejich existence byla při přípravě návrhu zákona zohledněna.

Navrhovaná právní úprava primárně nezasahuje do působnosti Evropské úmluvy o lidských právech.

Lze tedy konstatovat, že návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, včetně Evropské úmluvy o lidských právech

2.4.5 Sociální dopady

Návrh zákona nemá sociální dopady.

2.4.6 Dopady navrhovaného řešení na spotřebitele

Návrh zákona nemá dopady na spotřebitele.

2.4.7 Dopady navrhovaného řešení na životní prostředí

Návrh zákona nemá dopady na životní prostředí.

2.4.8 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Návrh zákona neobsahuje žádná ustanovení, která by se vztahovala k zákazu diskriminace.

2.4.9 Dopady na výkon státní statistické služby

Návrh zákona nemá dopady na výkon statistické služby.

2.4.10 Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona nezvyšuje zásah do soukromí podnikajících fyzických osob a nestanoví žádné nové zpracování osobních údajů ani nemění způsob jejich zpracování nebo uchovávání nad rámec stávající právní úpravy. Návrh zákona stanoví povinnost mlčenlivosti interních auditorů. Stejně tak členové výboru pro interní audit a členové vládního výboru pro interní audit jsou povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se při výkonu funkce člena výboru dozví.

2.5 Zhodnocení rizika

Mezi zásadní rizika zachování současného stavu patří zejména:

- nesplnění povinnosti ve vztahu k EU,
- zachování nízkého důrazu na aplikaci principů 3E a související neefektivita veřejné správy²⁰.

Riziko je vnímáno v této zprávě RIA jako událost, která může negativně ovlivnit dosažení výše uvedeného obecného cíle a konkrétních a operativních cílů při aplikaci Návrhu zákona

²⁰ EU REPORT 2014 – Zpráva o finančním řízení prostředku EU



či Návrhu změnového zákona, a to jak v období legisvakance, pokud jde o zavedení inovovaného systému řízení a kontroly veřejných financí, tak i v období po legisvakanci při uplatňování postupů v jednotlivých fázích úplného kontrolního procesu.

V průběhu zavádění inovovaných systémů řízení a kontroly veřejných financí v období legisvakance bude nezbytné zajistit projekt vysvětlovací kampaně (role Ministerstva financí).

Současně se jeví jako nezbytné pojmout v této etapě řízení rizik jako systém včasného varování, který bude schopen vydat včasný signál o nepřiměřeném výskytu systémových chyb a iniciovat koordinované akce ke zmírnění dopadu a pravděpodobnosti jejich výskytu.

2.5.1 Návrh změnového zákona

Návrh změnového zákona obsahuje zejména legislativně technické úpravy související s nahrazením zákona o finanční kontrole návrhem zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

3 Návrh variant řešení

3.1 Nulová varianta – ponechání současného stavu beze změny

Nulová varianta počítá s ponecháním současného stavu beze změny.

3.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole

Varianta I předpokládá novelizaci zákona o finanční kontrole. Za předpokladu dosažení stanovených cílů právní úpravy by bylo nutné novelizovat i související právní úpravu.

3.3 Varianta II – Zpracování nového zákona

Vypracování nové právní úpravy řízení a kontroly veřejných financí.

4 Vyhodnocení nákladů a přínosů (charakteristika specifických dopadů)

4.1 Identifikace nákladů a přínosů

4.1.1 Nulová varianta

4.1.1.1 Náklady

Nepřijetí nového zákona ani novelizace současné právní úpravy lze rozdělit na náklady přímé s dopadem do státního rozpočtu a náklady nepřímé.

Přímé náklady

Nulová varianta nepředpokládá žádnou změnu a tedy žádné „dodatečné náklady“, nicméně lze mezi přímé náklady zařadit finance, o které Česká republika díky současné právní úpravě a z toho plynoucích nedostatků přichází. Dále lze mezi přímé náklady spojené s ponecháním současné úpravy započítat možné sankce ze strany Evropské komise či zastavení čerpání dotací. Vzhledem k tomu, že již uplynula lhůta k transpozici předmětné směrnice, Evropská komise přistoupila k zahájení řízení pro porušení povinnosti (číslo řízení



20140047). Dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění. V nejbližší době se očekává odeslání odůvodněného stanoviska.

Nepřímé náklady

Nepřijetí nového zákona ani novelizace současné právní úpravy představuje výrazné nepřímé náklady s tím, že hrozí riziko přijímání stále nových zvláštních právních úprav, což by způsobilo ještě větší nepřehlednost právní úpravy předmětné problematiky, zachování duplicity a nekoordinovanosti kontrolních činností, což znamená zachování stávajících vysokých administrativních i hospodářských nákladů jak veřejné správy a veřejných rozpočtů, tak i kontrolovaných subjektů.

Dále je pak nutné brát v potaz, že při zachování současného stavu nebude vyvíjen tlak na dodržování principů 3E při nakládání s veřejnými prostředky, což může znamenat další náklady.

4.1.1.2 Přínosy

Přínosy ponechání současného stavu nejsou téměř žádné, vyjma skutečnosti, že nebude třeba měnit stávající právní úpravu a nebude tak nutné školit zaměstnance ve veřejné správě a aplikovat nové změny. S ohledem na výše uvedené nedostatky je ale zřejmé, že nelze hovořit o přínosu.

4.1.2 Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole

4.1.2.1 Náklady

Žádoucích změn stávajícího zákona o finanční kontrole nelze dosáhnout jednou novelizací, ale až postupnou novelizací celé související právní úpravy, která by trvala několik let. Pokud by totiž v novelizaci zákona o finanční kontrole byly zahrnuty všechny potřebné změny, znamenalo by to prakticky úplné přepsání současné legislativní úpravy. A jak vyplývá z některých stanovisek Legislativní rady vlády a jejich pracovních komisí není vysoký počet novelizačních bodů žádoucích. V prvním roce by náklady na novelizaci byly nižší než náklady na implementaci nového zákona, nicméně dá se předpokládat, že celkové náklady by díky postupným novelizacím a časové náročnosti byly mnohem vyšší. Novelizace zákona o finanční kontrole neumožní provést zásadní změny v systému, které jsou v návrhu zákona obsaženy.

Předpokládá se, že by novelizace zákona o finanční kontrole byla rozfázovaná do tří let. Každý rok by novela zákona o finanční kontrole pokryla jednu z klíčových oblastí. Předpokládaný začátek novelizace by byl rok 2018, kdy by proběhla novela týkající se posílení nezávislosti a regulace interního auditu. Jako další by proběhla novela týkající se flexibilního nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly, tj. úpravy a nastavení schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility, kdy je odpovědností schvalující osoby, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví. V posledním roce by proběhla novelizace zahrnující využití účetních záznamů pro kontrolní činnosti v souladu s nastavením nových procesů a postupů řídicí ekonomické kontroly resp. interního auditu.

Po každé novelizaci by bylo nutné provést školení zaměstnanců. Kromě prvního roku by byla nutná úprava softwarů, které dotčené subjekty využívají ve zmíněných novelizovaných



oblastech. Následující tabulka shrnuje náklady vzniklé v souvislosti se změnami nastavení řízení a kontroly veřejných financí.

Náklady	Částka v roce 2018	Částka v roce 2019	Částka v roce 2020
Personální náklady	70,53 mil. Kč	110,64 mil. Kč	135,55 mil. Kč
Náklady spojené se školením všech zaměstnanců veřejné správy	20,23 mil. Kč	60,34 mil. Kč	85,25 mil. Kč
Náklady související s navýšením minimálního počtu zaměstnanců interního auditu (roční náklady)	50,3 mil. Kč	50,3 mil. Kč	50,3 mil. Kč
Externí hodnocení kvality (roční náklady)	5,8 mil. Kč	5,8 mil. Kč	5,8 mil. Kč
Náklady na úpravu software	0 Kč	40,1 mil. Kč	70,2 mil. Kč
Celkem	76,33 mil. Kč	156,54 mil. Kč	211,55 mil. Kč

Tabulka 13 - Náklady varianty I - novelizace zákona o finanční kontrole

Na základě provedených kalkulací by náklady na úpravu software představovaly 110,3 mil. Kč. Částka na školení zaměstnanců veřejné správy by představovala 165,82 mil. Kč. **Souhrnné jednorázové náklady spojené s novelizací zákona o finanční kontrole se pohybují ve výši 276,12 mil. Kč.** Podobně jako ve variantě II – Zpracování nového zákona popsané v kapitole 4.1.3.1 se předpokládají každoroční náklady v souvislosti se stanovením povinnosti minimálního počtu interních auditorů, tj. maximálně 50,3 mil. Kč a dále se také předpokládá navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 5,8 mil. Kč.

Provádění postupných novelizací souvisejících zákonů je však nežádoucí také z následujících důvodů:

- 1) Je nutný časový soulad s novelizací zákona o veřejných zakázkách, který je s navrhovaným zákonem velmi úzce spjat, celý proces řídicí (ekonomické) kontroly je navázán na proces zadávání veřejných zakázek a návrh zákona o zadávacích řízeních vypouští princip 3E jako kritérium.²¹

²¹ RIA k zákonu o zadávacích řízeních (Str. 1: *Při argumentaci vyšším korupčním rizikem v ČR ve prospěch vyšší striktnosti zákona lze odkázat na nově připravovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který má nahradit dosavadní zákon o finanční kontrole, a další související předpisy a opatření (viz kapitola Implementace), které by měly tento problém řešit spíše než ZZVZ a které by spolu s účinností ZZVZ měly být podmíněčně realizovány. Pro dosažení maximální právní jistoty a s ohledem na výše uvedené navrhuje přijetí Varianty 2, tj. převzetí celého katalogu výjimek ze směrnic, neboť tato se na základě výše uvedeného jeví jako adekvátní.*)



- 2) Prostředí, kterého se navrhované principy dotýkají, se v čase výrazně mění a mohlo by dojít k situaci, že na konci procesu novelizace související legislativy by úpravy přijaté na začátku již nebyly v souladu s aktuální situací a byly by tak nutné další novelizace.

Dále hrozí, že částečná novelizace nebude reflektovat všechny potřebné systémové změny (např. změna zásad, principů, závaznost mezinárodních standardů).

4.1.2.2 Přínosy

Pokud by se pomocí novelizace podařilo dosáhnout narovnání současného stavu a určených cílů, spočíval by přínos, stejně jako v případě zpracování nového zákona, právě v dosažení těchto cílů, s tím rozdílem, že by se změny dosáhlo až v delším časovém horizontu. Nicméně se lze domnívat, že pomocí novelizace zákona o finanční kontrole je sice možné odstranit některé aplikační nepřesnosti, ale nelze provést nezbytné systémové zásahy.

4.1.3 Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí

4.1.3.1 Náklady

Následující tabulka shrnuje náklady vzniklé v souvislosti se změnami nastavení řízení a kontroly veřejných financí:

Náklady	Částka
Personální náklady	135,64 mil. Kč
Náklady spojené se školením všech zaměstnanců veřejné správy	85,34 mil. Kč
Náklady související s navýšením minimálního počtu zaměstnanců interního auditu (roční náklady)	50,3 mil. Kč
Externí hodnocení kvality (roční náklady)	5,8 mil. Kč
Náklady na úpravu software	69,95 mil. Kč
Celkem	211,39 mil. Kč

Tabulka 14 - Náklady varianty II - zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí

Personální náklady

Je nutné konstatovat, že organizace, které postupují řádně, podle stávajícího zákona o finanční kontrole, či jen postupují jako řádný hospodář, mají odpovídající nastavení řízení a kontroly veřejných financí již dnes. Předkladatel vychází z předpokladu, že většina organizací postupuje v souladu s Návrhem zákona již nyní a **jejich administrativní zátěž bude tedy navýšena jen minimálně.**

Výjimkou jsou organizace, kterých se týká stanovení minimálního počtu 2 zaměstnanců interního auditu. Dle Návrhu zákona se útvar interního auditu zřizuje u správce veřejného rozpočtu, pokud je splněna alespoň jedna z těchto podmínek:

- a) průměrná hodnota ročního schváleného objemu výdajů tohoto správce za posledních 5 let přesahuje 500 000 000 Kč ,



- b) průměrný roční přepočtený stav zaměstnanců správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 250 zaměstnanců nebo
- c) průměrná hodnota ročního objemu poskytnutých veřejných finančních podpor, poskytnutých správcem veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 100 000 000 Kč ročně.

Většina organizací tuto povinnost již naplňuje, nicméně v některých organizacích toto naplněno není. Pro Regionální rady, s ohledem na utlumování jejich činnosti, je stanovena výjimka z minimálního počtu interních auditorů. V případě obcí není k dispozici informace ohledně celkového počtu interních auditorů. K výpočtu proto bylo přistoupeno tak, jakoby obce žádné zaměstnance interního auditu v současnosti neměly. Dle průzkumu Ministerstva financí tak bude nutné navýšit počet interních auditorů v obcích o 97, o 1 interního auditora v kraji a o 9 interních auditorů ve státní správě. To je celkem navýšení o 106 interních auditorů. Pro výpočet byl použit medián hrubé mzdy u zaměstnání „33 – Odborní pracovníci v obchodní sféře a veřejné správě“ navýšený o sociální a zdravotní pojištění ve výši 35 % hrazené zaměstnavatelem, tj. 39 550 Kč.²² **Celkový odhadovaný roční nárůst nákladů v souvislosti se stanovením povinnosti minimálního počtu interních auditorů je tedy maximálně 50,3 mil. Kč.**

Zavedení nového systému řízení a kontroly veřejných financí dle Návrhu zákona přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců veřejné správy. Předpokládá se jedno školení na organizaci v délce 5ti dní. Počet organizací, kterých se školení bude týkat, je 6 287 (6 248 obcí, 14 krajů, 25 resortů a 540 organizací v jednotlivých resortech). Odhadovaný náklad na jeden den školení je 2 500 Kč. **Celkové náklady na školení nového systému řízení a kontroly jsou tedy odhadovány na 85 337 500 Kč.** Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí bude v rámci svých kapacit realizovat různé vzdělávací aktivity.

Dalšími jednorázovými náklady jsou náklady na úpravu software v odhadované výši 69,95 mil. Kč. U velkých organizací veřejné správy jako jsou ministerstva a kraje je odhadováno 0,5 mil. Kč na jednu organizaci. U středních organizací veřejné správy jsou náklady odhadovány v rozpětí 30 tis. Kč až 250 tis. Kč. U nejmenších organizací jako malé obce do 5 tis. obyvatel, příspěvkové organizace ÚSC s aktivy do 100 mil. Kč, se nepředpokládá nutnost upravovat software, resp. v mnoha případech tyto organizace software k nastavení procesů řídicí kontroly nepoužívají.

Externí hodnocení kvality

Dále se předpokládá nárůst nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality dle Návrhu zákona. Externí hodnocení kvality se týká všech organizací, které mají povinnost zřídit interní audit. Předpokládaná cena za zpracování externího hodnocení kvality jednou za 5 let je 200 000 Kč na jednu organizaci. Celkem se to týká 145 organizací, z toho 110 ÚSC, 14 ministerstev, 14 ústředních orgánů státní správy a 7 zdravotních pojišťoven. **Celkem se tedy předpokládá navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 5,8 mil. Kč.**

²² Zdroj: ČSÚ



Ostatní nepřímé náklady

Předpokládá se, že v důsledku účinnosti návrhu zákona vzniknou následující **náklady bez významného a přímého dopadu na veřejný rozpočet**:

- a) Změny organizačního řádu, vnitřních předpisů a pracovních postupů. **Je však možné zachovat stávající odpovědnosti, procesy a pracovní postupy.** Organizace tedy není nucena k radikálním zásahům do stávající struktury,
- b) **Případná úprava softwarových nástrojů** - vzhledem k povaze změn navrhovaných Návrhem zákona není nutné měnit procesy schvalování výdajů a tudíž ani jejich zachycení v softwarových nástrojích veřejné správy. Ve většině organizací veřejné správy půjde jen o úpravu vytváření doprovodných dokladů k účetním dokladům v rámci účetního SW, která bude provedena v rámci standardních úprav souvisejících se změnou legislativy,
- c) **Výbor pro interní audit** bude zřízen jen u ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády. Předpokládá se, že zaměstnanci správce veřejného rozpočtu budou funkci vykonávat v rámci plnění úkolů vyplývajících z náplně práce (součást platu). Obdobně to platí pro zaměstnance Ministerstva financí. Nezávislí členové výboru pro interní audit nemůžou být zaměstnanci, tedy nelze s nimi uzavřít pracovní smlouvu ani dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti. Předpokládá se, že tuto funkci budou zkušení odborníci vykonávat pro bono jako součást svého profesního růstu. V případě, že s nimi bude odměna sjednána, stane se tak na základě občanskoprávní smlouvy. Předpokládá se, že tato odměna bude odpovídat úhradě souvisejících nákladů nebo se bude jednat o odměnu symbolickou (srov. odměňování členů komisí Legislativní rady vlády). Tato změna nebude mít významný dopad na příslušný veřejný rozpočet.

4.1.3.2 Přínosy

Nepřímé přínosy

Mezi nepřímé přínosy lze zařadit zejména inovace systému řízení a kontroly veřejných financí, posílení funkce interního auditu, flexibilní nastavení schvalovacích postupů a odstranění související administrativní zátěže. Novelizace zákona o finanční kontrole neumožní provést zásadní změny v systému, které jsou v návrhu zákona obsaženy. Pokud by totiž v novelizaci zákona o finanční kontrole byly zahrnuty všechny potřebné změny, znamenalo by to prakticky úplné přepsání současné legislativní úpravy. V tomto případě varianta nového zákona, kdy se navíc jedná pouze o legislativně-technickou formu, vychází jako varianta vhodnější, která je přehlednější a srozumitelnější.

4.1.4 Dopady zvolené varianty na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Návrh zákona má dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty. Očekávají se dopady na státní rozpočet v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 337 500 Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 43,5 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů ve státní správě o 4,3 mil. Kč a navýšení ročních nákladů ve státní správě a zdravotních pojišťovnách v souvislosti s povinností externího hodnocení kvality o 1,4 mil. Kč.

Návrh zákona nemá negativní dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR.



4.1.5 Dopady na podnikatelské subjekty

Změny v ověřování provedené Návrhem zákona nebudou pro podnikatelské subjekty, na které budou mít dopad, znamenat zvýšení nákladů ani zvýšení administrativní zátěže.

4.1.6 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje)

Pokud lze hodnotit, zda z navrhované právní regulace vyplývají nové úkoly pro územní samosprávné celky, je třeba uvést, že jde pouze o revizi a implementaci inovovaného systému řízení a kontroly veřejných financí v souladu s mezinárodně uznávanými dobrými zkušenostmi a standardy.

V praxi to znamená zajištění řádné správy veřejných prostředků efektivnějším způsobem při využití současných zdrojů. Jelikož je hospodaření s veřejnými prostředky v samostatné působnosti územních samosprávných celků, byl by požadavek na zvýšení příspěvku k inovaci tohoto systému k tíži státního rozpočtu považován za nepatřičný.

Díky flexibilnímu nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly nemusí obce a kraje měnit současné nastavení.

Návrh zákona má dopad na územní samosprávné celky. Očekávají se dopady na rozpočty územních samosprávných celků v souvislosti se zavedením nového systému řízení a kontroly veřejných financí, které přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců ve výši 85 mil. Kč a jednorázové náklady na úpravu software ve výši 26,445 mil. Kč. Dále se očekává navýšení ročních nákladů v souvislosti s navýšením počtu interních auditorů u územních samosprávných celků o 46 mil. Kč a navýšení ročních nákladů v souvislosti s externím hodnocením kvality o 4,4 mil. Kč.

4.2 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Se zřetelem na uvážení výše uvedených vývojových trendů se **varianta II, tj. zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí, jeví jako účinnější, hospodárnější a vhodnější, než ostatní uvažované varianty.**

Následující tabulka shrnuje přímé přínosy a náklady za rok u jednotlivých variant:

Varianta	Jednorázové náklady	Navýšení ročních nákladů	Roční přínosy
Nulová varianta	0 Kč	0 Kč	0 Kč
Varianta I	276,12 mil. Kč	56,1 mil. Kč	0 Kč
Varianta II	155,29 mil. Kč	56,1 mil. Kč	0 Kč

Tabulka 15 - Shrnutí přímých nákladů a přínosů jednotlivých variant

4.2.1 Nulová varianta

Kromě toho, že neřeší ani jeden ze zásadních problémů, je hlavním argumentem pro vyřazení této varianty skutečnost, že by tak **nebyla transponována směrnice 2011/85/EU**, což by v extrémním případě mohlo vyústit v následky v podobě sankcí a pozastavení čerpání dotací.



4.2.2 Varianta I – novelizace zákona o finanční kontrole

Novelizace zákona o finanční kontrole bude probíhat postupně v čase a nebude tak potřebných změn dosaženo včas. Současně je podmínkou transpozice směrnice 2011/85/EU přijetí nové právní úpravy a tedy stejně jako v případě nulové varianty, by nedošlo k naplnění požadavku ze strany EU.

4.2.3 Varianta II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí

Tato varianta se jeví jako nejlepší varianta jak z hlediska přímých finančních dopadů na státní rozpočet, tak z hlediska dopadů v podobě zjednodušení celého systému, podpory 3E při nakládání s veřejnými prostředky a vyhovění požadavkům EU. Novelizace zákona o finanční kontrole neumožní provést zásadní změny v systému, které jsou v návrhu zákona obsaženy. Novelizace stávajícího zákona by tak mohla být provedena jen prostřednictvím úplného přepsání současné legislativní úpravy. Jak ale vyplývá z některých stanovisek Legislativní rady vlády a jejich pracovních komisí není vysoký počet novelizačních bodů žádoucí. V tomto případě se jedná pouze o legislativně-technickou formu, proto varianta vypracovat nový zákon vychází jako varianta vhodnější, která je přehlednější a srozumitelnější, a bylo tak rozhodnuto též na základě připomínek z předchozích let, kdy kraje požadovaly změny zákona o finanční kontrole provést novým zákonem.

5 Návrh řešení

S ohledem na výše uvedené předkladatel doporučuje **variantu II - Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí**.

5.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. Zpracování nového zákona o řízení a kontrole veřejných financí
2. Novelizace zákona o finanční kontrole
3. Nulová varianta – ponechání současného stavu

6 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole částečně implementuje část směrnice 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, jejíž hlavní část je implementována souborem předpisů týkajících se rozpočtové odpovědnosti (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a změnový zákon, které jsou momentálně projednávány Parlamentem ČR jako sněmovní tisky č. 411 až 413). U směrnice již v důsledku předčasného konce vlády P. Nečase (a rozpuštění Poslanecké sněmovny) uplynula stanovená lhůta k implementaci, Evropská komise je však o současném průběhu detailně informována.

Činnosti, které budou muset regulované subjekty v důsledku implementace nové právní úpravy provádět, jsou v zásadě činnosti, které provádí i v současné době.



6.1 Vynucování

Podle návrhu zákona jsou jak vynutitelnost nápravy, tak i odstranění nedostatků v systému řízení a kontroly veřejných financí podle nové právní regulace prosaditelné v rámci výkonu dohledu nad dodržováním souladu s touto regulací, a to auditorskými postupy formou auditu Ministerstva financí, systému harmonizace a Výborů pro interní audit.

7 Přijetí prováděcích právních předpisů

Návrh zákona předpokládá přijetí 2 prováděcích vyhlášek pro stanovení:

- 1) obsahu a průběhu zkoušky profesní způsobilosti,
- 2) obsahu a struktury
 - oznamování zjištění o závažném jednání v rozporu s cílem řízení a kontroly veřejných financí
 - výroční kontrolní zprávy,
 - výroční auditní zprávy,
 - výročního shrnutí
 - informací o plánovaných kontrolách a jejich výsledcích,
 - získávání informací pro výkon kontroly a interního auditu (součást centrálního systému účetních informací státu).

8 Přezkum účinnosti regulace

Nástroje dohledu nad dodržováním nové právní regulace správci veřejného rozpočtu a veřejnými subjekty prostřednictvím interního auditu podle § 26 odst. 1 Návrhu zákona a výročních zpráv se zdají být postačující k tomu, aby Ministerstvo financí (Centrální harmonizační jednotka) přezkoumalo účinnost nové právní regulace a poskytlo o tom zprávu vládě.

V rámci přezkumu účinnosti regulace dojde k vyhodnocování závěrů interního auditu a výborů pro interní audit a sledování úspěšnosti vymáhání korekcí (případných soudních sporů a reálného splácení potvrzených výměrů).

9 Konzultace a zdroje dat

Při vypracování zprávy RIA zpracovatel vycházel z výsledků konzultací s odborníky Generálního ředitelství pro rozpočet Evropské komise a orgánů veřejné správy, z mezinárodně uznávaných zkušeností a v neposlední řadě i ze zkušeností z neúspěšných pokusů o novelizaci stávajícího zákona o finanční kontrole nebo o prosazení návrhu nové právní regulace.

Hlavní konzultace se zástupci organizací všech úrovní veřejné správy byly organizovány již před konáním a posléze i v rámci vnitřního a vnějšího připomínkového řízení. Za účelem dosažení co nejvhodnějšího řešení předmětného problému se uskutečnily formální i neformální konzultace s dotčenými subjekty, tj. především s odbornou veřejností, příslušnými resorty a dalšími ústředními správními úřady, územními samosprávnými celky, dalšími organizacemi, jichž se daná problematika jinak dotýká.



Výsledkem těchto konzultací a také předchozího kola připomínkového řízení jsou zejména tyto závěry, které byly promítnuty do návrhu zákona:

- ponechání přezkoumávání hospodaření ÚSC beze změny,
- zavedení Výborů pro interní audit jen u ministerstev,
- ponechání veřejnosprávní kontroly (ve formě řídicí ekonomické kontroly) s aplikací kontrolního řádu,
- revize schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly,
- doplnění důvodové zprávy včetně schémat.

Následující tabulka uvádí vybrané akce související s prezentací návrhu zákona:

Datum setkání	Účastníci setkání
15. - 16. 10. 2014	Národní konference Českého institutu interních auditorů
12. 11. 2014	Ministerstvo vnitra - workshop
19. – 20. 11. 2014	Konference Dny Práva
20. 11. 2014	Setkání tajemníků obcí s rozšířenou působností
10. 12. 2014	Setkání interních auditorů ze zdravotních pojišťoven
15. 12. 2014	Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci
16. 12. 2014	Setkání se zástupci místních samospráv - rada pro veřejnou správu
17. 12. 2014	Setkání se zástupci akademické obce
18. 12. 2014	Svaz měst a obcí
15. 1. 2015	Setkání interních auditorů Jihomoravského a Zlínského kraje
17. 2. 2015	Setkání interních auditorů Středočeského kraje a hlavního města Prahy
23. 2. 2015	Ministerstvo vnitra – porada primátorů statutárních měst
18. 3. 2015	Setkání interních auditorů Moravskoslezského a Olomouckého kraje
22. 4. 2015	Poslanecká sněmovna – Seminář k návrhu Zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě
23. - 24. 4. 2015	Workshop pro veřejnou správu – Nové paragrafy pro vnitřní řízení a kontrolu aneb klíčové výzvy pro interní audit
5. 5. 2015	Ministerstvo vnitra – porada tajemníků obcí s rozšířenou působností, městských částí Hlavního města Prahy a tajemníků obcí s pověřeným obecním úřadem Středočeského kraje
8. - 9. 6. 2015	Metodické dny MF pro zástupce ministerstev
9. - 10. 6. 2015	Metodické dny MF pro zástupce krajských úřadů
12. 6. 2015	Setkání interních auditorů zdravotních pojišťoven
16. - 17. 6. 2015	Metodické dny MF pro zástupce samostatných kapitol státního rozpočtu a státních fondů
25. 6. 2015	Porada MV ČR s řediteli krajských úřadů



Datum setkání	Účastníci setkání
10. – 21. 8. 2015	„Kulaté stoly“ k návrhu zákona s jednotlivými připomínkovými místy
21. 8. 2015	Jednání s řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty k PRK podle návrhu zákona
15. 9. 2015	Jednání se státními fondy k jejich postavení podle návrhu zákona
19. 9. 2015	Dny práva 2015 – prezentace návrhu zákona na akademické půdě
1. 12. 2015 – 8. 1. 2016	Schůzky s jednotlivými připomínkovými místy k návrhu vypořádání připomínek a prezentaci změn v návrhu zákona
25. 1. 2016	Konferenční vypořádání a prezentace návrhu zákona ředitelům krajských úřadů
8. 2. 2016	Promítnutí zákona do praxe obcí – prezentace zástupcům obcí – Hradec Králové
3. 3. 2016	Prezentace návrhu zákona zástupcům SMS ČR a starostům v Jihomoravském kraji
13. – 14. 4. 2016	Workshop ČIIA – Šachy interního auditu ve víru legislativních změn
11. 5. 2016	Prezentace návrhu zákona zástupcům SMOČR

Tabulka 16 - Vybrané akce související s prezentací zákona



Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

9.1 Zhodnocení naplňování kritérií

9.1.1 Přiměřenost

Cílem návrhu zákona je zajistit legislativní řešení jednotného režimu ochrany veřejných prostředků (vnitrostátních i zahraničních), zvýšení manažerské odpovědnosti v orgánech a organizacích veřejné správy. Tohoto cíle má být dosaženo zejména prostřednictvím:

- nastavení podmínek pro zavedení, udržování a zdokonalování řízení a kontroly veřejných financí,
- posílení zásad úplného kontrolního procesu v souladu s mezinárodními standardy INTOSAI²³ a evropskou dobrou praxí,²⁴ a
- posílení koordinace a dozoru nad systémy vnitřního řízení a kontroly.

Návrh je ve vztahu k cíli co do formy i obsahu přiměřený. Návrh zákona odráží změnu koncepce v oblasti řízení a kontroly veřejných financí, která je důsledkem přirozeného vývoje v rámci celé Evropské unie. V systémech řízení a kontroly veřejných financí dochází k důslednému rozdělení a oddělení ověřovacích mechanismů řídicí ekonomické kontroly, interního auditu a harmonizace v podobě koordinace činnosti a dozoru nad dodržováním ustanovení Návrhu zákona.

Návrh zákona jasně definuje odpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

Kompetence orgánů veřejné správy jsou Návrhem zákona upravovány pouze v nezbytném rozsahu, který je potřebný ke splnění cílů právní úpravy. Dochází k posílení kompetencí při kontrole nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky. Tyto kompetence budou uplatňovány zejména ve vztahu k jiným orgánům nebo organizacím veřejné správy, čímž dojde k posílení celkové odpovědnosti za veřejné prostředky. Vůči fyzickým a právnickým osobám zůstávají kompetence orgánů veřejné správy na úrovni původního zákona o finanční kontrole. Příslušným kompetencím orgánů veřejné správy odpovídá nastavení odpovědnosti za plnění uložených povinností.

9.1.2 Efektivita

Návrh zákona reaguje na problematická ustanovení původního zákona o finanční kontrole. Měl by přispět ke snížení administrativní zátěže všech dotčených subjektů a odstranit výkon duplicitních kontrol. K tomu směřuje řada opatření a nástrojů, které Návrh zákona nově nastavuje nebo přebírá se zásadními úpravami z původního zákona o finanční kontrole.

Veřejná správa je schopna kontrolovat a vynuocovat dodržování navržené regulace. Právě posílení nastavení kontrolních mechanismů ve veřejné správě při nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky je jedním z hlavních cílů Návrhu zákona a prolíná se do celé řady konkrétních ustanovení. V tomto případě jde zejména o stanovení konkrétní odpovědnosti jednak za svěřené veřejné prostředky a jednak za zavedení systému řízení a kontroly

²³ Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006.

²⁴ Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY ze dne 25. 12. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.



veřejných financí, který bude dostatečně účinný, aby je ochránil. K zvýšení efektivity plošné kontroly a vynucování dodržování této regulace přispívá i informační systém provozovaný Ministerstvem financí, u něhož Návrh zákona rovněž navrhuje konkrétní úpravy.

9.1.3 Odpovědnost

Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází v rámci Návrhu zákona k jasnému vymezení odpovědnosti konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

V systémech řízení a kontroly veřejných financí dochází u kontrolních mechanismů k důslednému rozdělení kompetencí a odpovědností mezi subjekty, které budou zabezpečovat řídicí ekonomickou kontrolu a interní audit. Řídicí ekonomickou kontrolu zajišťují vedoucí zaměstnanci v průběhu první fáze úplného kontrolního procesu. Nezávislá objektivní ujišťovací a poradenská činnost, jejímž cílem je zlepšování efektivnosti řídicích a kontrolních mechanismů, je v odpovědnosti útvaru interního auditu. Dozor nad dodržováním zákona je v odpovědnosti Ministerstva financí, která k tomu kromě legislativních oprávnění disponuje i potřebným informačním systémem.

Příslušné pravomoci jsou tak rozloženy mezi odpovídající počet subjektů (orgánů a osob) veřejné správy.

9.1.4 Kontrolní mechanismy

Nastavení odpovídajících kontrolních mechanismů k ochraně veřejných prostředků je jedním z hlavních cílů Návrhu zákona. V Návrhu zákona jsou obsaženy nástroje k zamezení negativních tendencí v oblasti hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky, včetně zahraničních prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie a jiných států. Dále Návrh zákona obsahuje nástroje, pomocí kterých bude možné dosáhnout vyšší míry transparentnosti, což snižuje prostor pro podvodná jednání a korupci nejen v rozhodovacích procesech.

Očekává se, že uplatňování těchto nástrojů současně posílí rozpočtovou odpovědnost orgánů a organizací veřejného sektoru v oblasti zefektivnění postupů, jak ve fázi zjišťovací, tak i ve fázi nápravné, a to prostřednictvím výraznějšího zapojení informačních technologií.

Subjekty veřejné správy (orgány a osoby) vzájemně spolupracují v rámci řízení a kontroly veřejných financí s tím, že odpovědnost za koordinaci této spolupráce má Ministerstvo financí.

9.2 Specifické podmínky

9.2.1 Poptávková stránka

Návrh zákona upravuje řízení a kontrolu veřejných financí na všech úrovních veřejné správy, kde jsou zahrnuty jak organizace státní správy, tak i územní samosprávy. Ve všech organizacích, na které Návrh zákona dopadá, musí být zavedeny postupy řídicí ekonomické kontroly. Návrh zákona stanoví základní požadavky a podmínky jejich průběhu, avšak výsledná realizace, zejména ve vztahu k počtu zapojených osob nebo k organizační struktuře, je v souladu s koncepcí, kterou tento Návrh zákona přebírá a je tedy ponechána



na rozhodnutí konkrétního orgánu. Realizace postupů řídicí ekonomické kontroly probíhá operativně, na denní bázi.

Další útvar, který plní v systému vnitřního řízení a kontroly významnou funkci, je útvar interního auditu. Tento útvar není nutné zřídít u všech organizací veřejné správy, ale jen u těch, u nichž je riziko z pohledu jejich velikosti nebo objemu spravovaných prostředků nejvyšší. Návrh zákona stanoví podmínky, za kterých se tento útvar zřizuje. Útvar interního auditu (kromě ověřování, které vykonává uvnitř organizace, u nichž je zřízena) má působnost k ověřování operace financované z veřejného rozpočtu i u příjemců veřejné finanční podpory nebo u subjektů, které jsou jim podřízeny (např. u příspěvkových organizací).

Ve srovnání s původním zákonem o finanční kontrole dochází k posílení odpovědnosti konkrétních osob.

Návrh zákona stanoví základní požadavky na podklady, na jejichž základě dochází k rozhodování nebo které jsou předmětem ověřování a také na jejich výstupy (srov. např. auditní stopa, auditní zpráva, výroční zpráva, aj.).

Výkon funkcí a činností v rámci řízení a kontroly veřejných financí vyžaduje řadu odborných znalostí. Spektrum požadovaných znalostí se liší v závislosti od toho, o kterou oblast systému jde. Zákon výslovně stanoví základní požadavky, které musí splňovat osoby vykonávající interní audit (požadavky na vzdělání a praxi). Dále zákon v případě interního auditu stanoví podmínky zkoušky profesní způsobilosti interního auditora.

9.2.2 Nabídková stránka

Návrh zákona upravuje vztahy v systému řízení a kontroly veřejných financí všech úrovní organizace veřejné správy. Touto právní úpravou jsou dotčeny tyto subjekty:

- a) správci kapitol státního rozpočtu, státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti a zdravotní pojišťovny,
- b) organizační složky státu, které nejsou správci kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí, příspěvkové organizace, k nimž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí,
- c) poskytovatelé veřejné finanční podpory,
- d) příjemci veřejné finanční podpory,
- e) dodavatelé zboží, prací nebo služeb hrazených ověřovanými subjekty (jako povinné osoby),
- f) veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce, které mají specifické postavení.

Očekává se, že navrhovaná právní úprava přinese úspory, a to jak na straně orgánů veřejné správy, tak na straně žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, především prostřednictvím snížení administrativní zátěže v důsledku odstranění duplicitních kontrol.

Návrh zákona posiluje kontrolní mechanismy, které souvisí se zadáváním veřejných zakázek (viz postupy řídicí ekonomické kontroly). Míra transparentnosti dotčených subjektů může být různá.



9.3 Transparentnost a otevřená data

Návrh zákona nevytváří žádné povinnosti ke zveřejňování informací, neboť tato povinnost je upravena v jiných právních předpisech, které zůstávají Návrhem zákona nedotčeny (např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů).

K posílení transparentnosti přispívá Návrh zákona prostřednictvím požadavků na uchování auditní stopy ze všech druhů ověřování. To umožňuje dohled a následně přezkoumání jednotlivých rozhodnutí nebo kontrol, které mají dopad na nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky. S tím souvisí i využívání informačního systému Ministerstva financí.

Ucelená informace o nastavení systémů řízení a kontroly ve veřejné správě bude obsažena ve výročním shrnutí o stavu a vývoji, které zpracovává Ministerstvo financí na základě dat z informačního systému. Výroční shrnutí se zveřejňuje na webu Ministerstva financí. Výroční shrnutí obsahuje výsledky dosažené při uskutečňování opatření, které přijala vláda České republiky, souhrnné údaje z výročních kontrolních zpráv a výročních auditních zpráv.

9.4 Přiměřenost postupů, procesů a sankcí

Návrh zákona vychází z dobré praxe reprezentované mezinárodně uznávanými standardy²⁵ v oblasti nastavení vnitřního řízení a kontroly a koncepčními i legislativními dokumenty Evropské unie²⁶. Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází k přiměřenému rozšíření odpovědnosti orgánů a osob, které se na činnostech systému řízení a kontroly veřejných financí podílejí.

9.5 Sběr dat o zjištěných korupčních rizicích

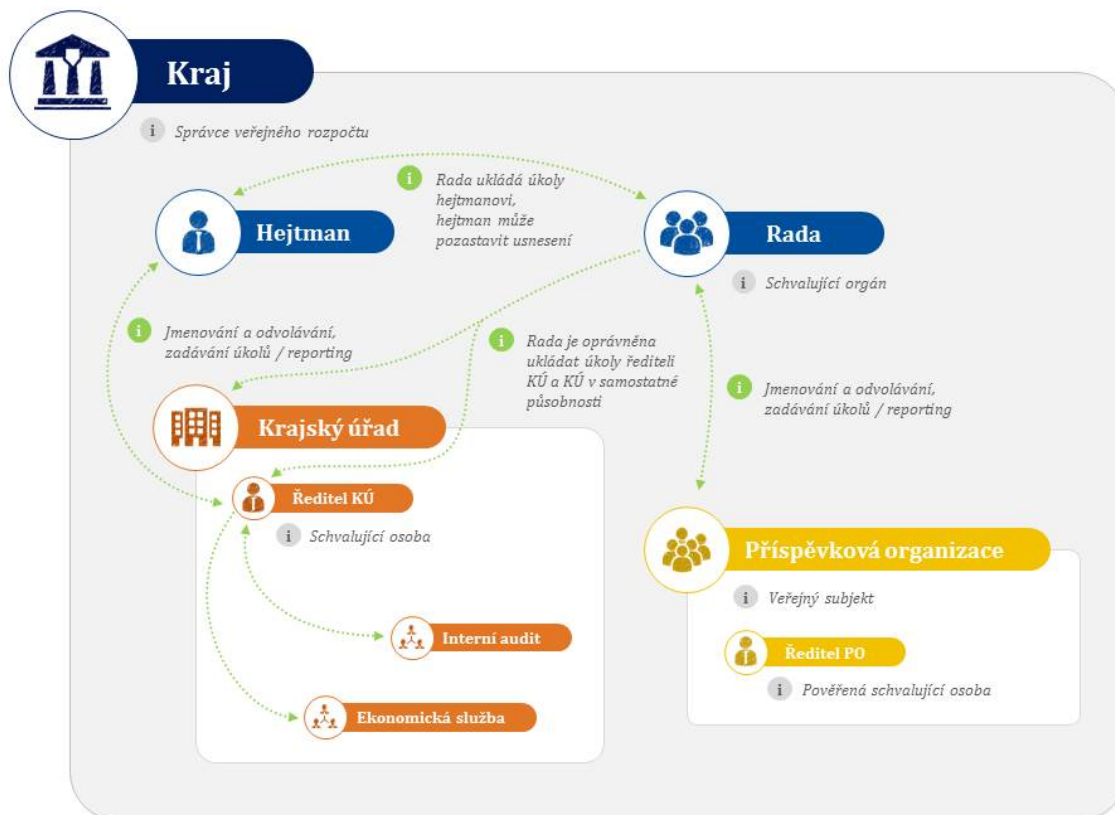
V praxi se vyskytují korupční kauzy, které jsou důsledkem selhání systému řízení a kontroly veřejných financí. Vhodným nastavením řízení a kontroly veřejných financí v souladu s podmínkami, které upravuje Návrh zákona, dochází k významnému snížení korupčního rizika. Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází k preciznějšímu oddělení pravomocí a odpovědností a posílení kontrolních mechanismů při nakládání s veřejnými prostředky. Na celý systém dohlíží nezávislý interní audit. V případě evropských prostředků jde také o Auditní orgán, v případě národních prostředků také o jiné útvary Ministerstva financí.

²⁵ Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006.

²⁶ Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY ze dne 25. 12. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.



Příloha č. 1 – Organizační uspořádání řízení a kontroly veřejných financí u krajů





Příloha č. 2 – Organizační uspořádání řízení a kontroly veřejných financí u obcí





Příloha č. 3





Příloha č. 4



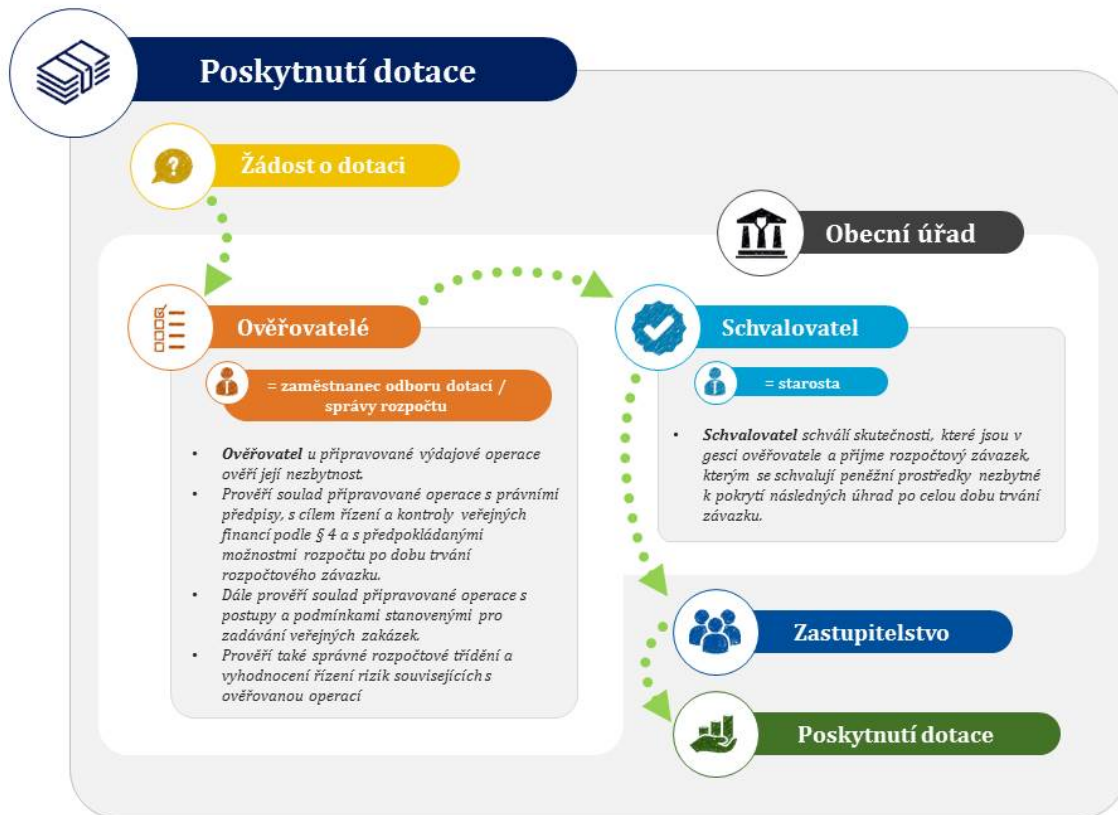


Příloha č. 5





Příloha č. 6





Příloha č. 7

