

VĚCNÝ ZÁMĚR

ZÁKON O ŘÍZENÍ A KONTROLE VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Obsah

A.	Popis aktuálního právního rámce	5
A.1	Základní zásady a sledovaný účel	5
A.2	Evropský kontext	5
A.3	Mezinárodní kontext	8
A.4	Vývoj právní úpravy v ČR	9
A.5	Přehled dotčených právních předpisů	10
B.	Zhodnocení stávající právní úpravy	13
B.1	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě	13
B.1.1	Obecné nedostatky stávající právní úpravy	13
B.1.2	Řídicí kontrola	13
B.1.3	Interní audit	15
B.1.4	Veřejnosprávní kontrola	16
B.2	Související právní předpisy	18
B.3	Hodnocení systému finanční kontroly ze strany nezávislých institucí	29
C.	Návrh věcného řešení	32
C.1	Cíle, zásady a základní předpoklady řízení a kontroly veřejných financí	32
C.2	Řídicí kontrola – povinné role	32
C.3	Řídicí kontrola – procesní postupy	33
C.4	Interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj	34
C.5	Interní audit – postavení útvaru interního auditu v organizaci	35
C.6	Interní audit – požadavky na osobu interního auditora	36
C.7	Interní audit – procesní postupy	37
C.8	Veřejnosprávní kontrola – rozsah využití	37
C.9	Koordinace a spolupráce mezi kontrolními orgány	38
C.10	Vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí	39
D.	Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu	40
D.1	Promítnutí navrhovaného řešení do právního řádu	40
D.2	Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR	41
D.3	Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie	41

D.4	Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána	44
D.5	Předpokládaná platnost a účinnost navrhované právní úpravy.....	44
E.	Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí ČR.....	45
F.	Zhodnocení sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dopadů na životní prostředí	46
G.	Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.....	47
H.	Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů	48
H.1	Účel zpracování osobních údajů	48
H.2	Popis návaznosti na jiná zpracování osobních údajů	48
H.3	Posouzení z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti ve vztahu k účelu	48
H.4	Posouzení rizik pro práva a svobody fyzických osob	49
H.5	Opatření ke snížení riskantnosti	49
I.	Zhodnocení korupčních rizik	50
I.1	Zhodnocení naplňování kritérií.....	50
I.1.1	Přiměřenost.....	50
I.1.2	Efektivita	51
I.1.3	Odpovědnost.....	52
I.1.4	Opravné prostředky	52
I.1.5	Kontrolní mechanismy	53
I.2	Specifické podmínky	53
I.2.1	Poptávková stránka.....	53
I.2.2	Nabídková stránka	54
I.3	Transparence a otevřená data.....	55
I.4	Dobrá praxe	56
I.5	Sběr dat.....	56
J.	Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu	57
K.	Zhodnocení dopadů na rodiny	58
L.	Zhodnocení územních dopadů, včetně dopadů na územní samosprávné celky	59
M.	Zhodnocení souladu navrhovaného řešení se zásadami tvorby digitálně přívětivé legislativy, včetně zhodnocení rizika digitálního vyloučení	61
M.1	Budování přednostně digitálních služeb (princip digital by default).....	61

M.2	Maximální opakovatelnost a znovupoužitelnost údajů a služeb (princip only once)	62
M.3	Budování služeb přístupných a použitelných pro všechny, včetně osob se zdravotním postižením (princip governance accessibility)	63
M.4	Sdílené služby veřejné správy	63
M.5	Konsolidace a propojování informačních systémů veřejné správy	63
M.6	Mezinárodní interoperabilita - budování služeb propojitelných a využitelných v evropském prostoru	63
M.7	Ochrana osobních údajů v míře umožňující kvalitní služby (princip GDPR)	63
M.8	Otevřenost a transparentnost včetně otevřených dat a služeb (princip open government)	63
M.9	Technologická neutralita	64
M.10	Uživatelská přívětivost	64

A. Popis aktuálního právního rámce

A.1 Základní zásady a sledovaný účel

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

A.2 Evropský kontext

Základní požadavek na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která stanovuje podrobná pravidla pro zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze Smlouvy o fungování EU, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí. Podle této směrnice musí systémy veřejných účtů členských států pokrývat všechny subsektory sektoru vládních institucí a tyto systémy veřejných účtů musí podléhat vnitřní kontrole a nezávislému auditu. Členské státy musí nastavit taková pravidla vnitřní kontroly a auditu, aby byla zajištěna ochrana veřejných financí a dostupnost spolehlivých informací o finančním zdraví všech organizací napojených na veřejné rozpočty a veřejné fondy. Konkrétní pravidla vnitřní kontroly a auditu však směrnice nestanoví. Při přípravě navrhované právní úpravy bude zohledněna novela směrnice Rady 2011/85/EU, která se aktuálně připravuje. Předpokládá se, že novela bude schválena na přelomu let 2023 a 2024.

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

Úprava kontrolního systému na úrovni Evropské unie vychází ze zásad, které jsou formulovány již v primárním právu Evropské unie – především jde o úpravu hospodářské politiky, která má být prováděna (na úrovni členských států i samotné Evropské unie) s respektováním zásady zdravých veřejných financí (čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování EU), která je dále upřesněna kritérii tzv. nadměrného schodku veřejných financí (čl. 126 Smlouvy o fungování EU a Protokol /č. 12/ o postupu při nadměrném schodku). Primární právo Evropské unie dále, v obecné úpravě finančních ustanovení, v části týkající se plnění rozpočtu Evropské unie, odkazuje na zásady řádného finančního řízení (čl. 317 Smlouvy o fungování EU) a obsahuje provazbu na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (dále jen „finanční nařízení EU“), které

„stanoví pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti“. Finanční nařízení EU se týká pouze správy a kontroly finančních prostředků Unie, avšak plní-li Komise rozpočet ve sdíleném řízení jako v případě správy finančních prostředků z evropských fondů, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy. Ty plní i povinnosti spojené s kontrolou a auditem těchto finančních prostředků a přebírají z toho vyplývající odpovědnost.

Finanční nařízení EU¹ vymezuje jako jeden ze základních principů čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU zásadu řádného finančního řízení (z rozpočtového pohledu), která stanoví, že finanční prostředky musí být čerpány podle:

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

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

- a) účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti operací;
- b) spolehlivosti výkazů;
- c) ochrany majetku a informací;
- d) předcházení podvodům a nesrovnalostem, jejich odhalování a nápravy a následných opatření reagujících na tyto podvody a nesrovnalosti;
- e) náležitého řízení rizik souvisejících s legalitou a správností uskutečněných operací.

Vnitřní kontrola zahrnuje dle finančního nařízení EU v souladu s osvědčenými mezinárodními postupy zejména tyto prvky:

- a) oddělení úkolů;
- b) vhodnou strategii řízení rizik a kontroly, která zahrnuje kontroly na úrovni příjemců finančních prostředků;
- c) zabránění střetu zájmů;
- d) přiměřené auditní stopy a úplnost údajů v datových systémech;
- e) postupy sledování účinnosti a efektivnosti;

¹ Toto je relevantní v případech, kdy je realizována pomoc z finančního rozpočtu EU ve sdíleném řízení (čl. 63), ale i v dalších případech, srov. např. nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, který je realizován v přímém řízení Komisí (viz čl. 8 tohoto nařízení).

- f) postupy přijímání následných opatření reagujících na zjištěné nedostatky a výjimky ve vnitřních kontrolách;
- g) pravidelné posuzování řádného fungování systému vnitřní kontroly.

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

- a) provádění vhodné strategie řízení rizik a kontroly koordinované na úrovni příslušných článků kontrolního řetězce;
- b) poskytnutí přístupu k výsledkům provedených kontrol všem příslušným článkům kontrolního řetězce;
- c) tam, kde je to vhodné, spolehnout se na prohlášení řídicího subjektu od partnerů v plnění rozpočtu a na výroky nezávislého auditora za předpokladu, že kvalita odvedené práce je odpovídající a přijatelná a že práce byla provedena v souladu se schválenými standardy;
- d) včasné uplatňování nápravných opatření, případně včetně uložení odrazujících sankcí;
- e) jasné a jednoznačné právní předpisy tvořící základ dotčených politik, včetně základních právních aktů týkajících se aspektů vnitřních kontrol;
- f) odstranění několikanásobných kontrol;
- g) zlepšování poměru nákladů a přínosů kontrol.

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

Dalšími relevantními předpisy Evropské unie jsou zejména nařízení, která upravují pravidla a rozdělení odpovědnosti mezi Evropskou unií a členské státy v oblasti nástroje pro oživení a odolnost:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost) a společné zemědělské politiky (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty,

- nařízení (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin,
- nařízení (EU) č. 251/2014 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení aromatizovaných vinných výrobků a
- nařízení (EU) č. 228/2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie).

A.3 Mezinárodní kontext

Organizaci vnitřní kontroly a interního auditu se v mezinárodní praxi věnuje několik rámců a přístupů. Mezi nejvýznamnějšími patří standardy COSO, PEFA, ISSAI či požadavky na systém vnitřní kontroly formulované DG Budget ve formě konceptu PIFC/PIC aplikované v rámci předvstupních jednání s kandidátskými zeměmi.

Všechny tyto rámce a přístupy se zaměřují na strukturovaný popis dobré praxe při správě a řízení organizací. Společným sledovaným cílem je zajištění ochrany svěřených veřejných prostředků a spolehlivosti vykazovaných výsledků. Cestou k naplnění tohoto cíle je vytvořit ve vnitřním fungování organizací základní systémové předpoklady pro to, aby se svěřenými veřejnými prostředky bylo nakládáno hospodárně, efektivně a účelně ve prospěch stanovených strategií, cílů a úkolů, případně aby byly nedostatky včas zjišťovány, aby o nich byly informovány příslušné úrovně řízení a aby docházelo k jejich nápravě a tím i postupnému zlepšování fungování celku.

Vnitřní kontrola je v rámci Corporate Governance vnímána jako integrální součást řízení organizace, tedy primárně jako kontrola plnění stanovených úkolů, podmínek, postupů a naplňování cílů ze strany výkonného vedení v rámci jeho řídicích a schvalovacích kompetencí, a teprve sekundárně jako dodatečné kontrolní mechanismy ve formě specializovaných kontrolních pracovníků či ex post kontrolních prvků. Jedná se o v teorii řízení definovaný a v praxi obecně uznávaný model 3 linií obrany, kdy první a nejrobustnější linií obrany před riziky je samotné vedení organizace, druhou linií jsou k tomu určení specializovaní zaměstnanci, poskytující vedení organizace doplňující odborné informace, podporu, monitoring nebo oponenturu navrhovaných řešení (útvary compliance, kontrolní útvary, IT/kybernetická bezpečnost, řízení kvality apod.). Třetí linií obrany je pak nezávislý interní audit. Dosavadní zkušenosti ukazují, že stejným způsobem lze tento koncept vnímání vnitřní kontroly jako integrální součásti řízení organizace ze strany jejího vedení aplikovat i u orgánů veřejné správy.

Interní audit je v mezinárodním měřítku definován Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu, který vydává Mezinárodní institut interních auditorů, a to jako nezávislá, objektivně ujišťovací a poradenská činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit dle své definice 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.

Fungující vnitřní kontrola a interní audit společně s jasně stanovenými pravidly, strategiemi a cíli přispívají k řádnému finančnímu řízení orgánů veřejné správy. Jejich hlavním účelem je poskytovat vedení organizací, správcům veřejných rozpočtů a potažmo vládě přiměřené ujištění o:

- souladu operací s právními předpisy a dalšími stanovenými postupy a podmínkami;
- hospodárnosti, efektivitě a účelnosti operací ve vztahu ke stanoveným strategiím, cílům a úkolům;
- schopnosti na příslušných úrovních řízení včas identifikovat rizika ohrožující plnění stanovených cílů a přijímat související opatření.

A.4 Vývoj právní úpravy v ČR

Stávající systém finanční kontroly ve veřejné správě je primárně upraven zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o finanční kontrole“). Tento zákon definuje tři základní složky finanční kontroly, kterými jsou veřejnosprávní kontrola, kontrola podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém orgánů veřejné správy, jehož součástí je řídicí kontrola a interní audit.

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

Zákon o finanční kontrole vznikl jako jeden z požadavků Evropské unie v rámci předvstupních jednání. První návrh zákona o finanční kontrole byl předložen vládou Poslanecké sněmovně dne 11. 2. 2000, po ročním legislativním procesu ve výborech Poslanecké sněmovny a Senátu byl Parlamentem ČR zamítnut. Nepřijetí návrhu základní verze zákona se stalo v jednání s Evropskou komisí překážkou k předběžnému uzavření Kapitoly 28 – Finanční kontrola.

Nový návrh zákona byl Parlamentu ČR předložen vládou ke schválení v únoru roku 2001. Tento návrh byl v Poslanecké sněmovně zásadně přepracován formou komplexního pozměňovacího návrhu a schválen.

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

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

Opakovanými výhradami v rámci výše uvedených legislativních pokusů bylo nedostatečné podložení navrhovaných změn nezávislými analýzami, nedostatečné projednání navrhovaných změn se zástupci dotčených subjektů a odbornou veřejností, přílišná administrativní náročnost navrhovaných opatření či jejich nesoulad se specifiky fungování různých typů orgánů veřejné správy. V obecné rovině se rovněž často opakovaly výhrady a pochyby o ústavních limitech zákonné regulace hospodaření územně samosprávných celků, výhrady směřující k nadměrnému zatížení kontrolovaných osob v důsledku možných duplicit vykonávaných kontrol či naopak argumenty volající po zachování stávajícího stavu, který sice není optimální, ale už je alespoň implementován do praxe.

V legislativně technické rovině se všechny legislativní návrhy potýkaly s problémy vyplývajících ze snahy o částečnou regulaci vztahů uvnitř orgánů veřejné správy a snahy o formulaci normativních pravidel v oblastech pokrývajících do značné míry manažerské postupy a odpovědnost. Tato pravidla se v dlouhodobě fungujících demokratických společnostech kultivovala do stávající podoby pozvolna během dlouhých desetiletí vývoje a jakkoliv je jejich převzetí z pohledu ochrany veřejných prostředků žádoucí a nezbytné, normativně je lze zajistit pouze v omezené míře, přičemž v praxi se jako vhodnější způsob jeví spíše stanovení jednoznačné odpovědnosti a dostatečně funkčních řídicích a kontrolních kompetencí než kodifikace podrobných procesních postupů uvnitř orgánů veřejné správy.

A.5 Přehled dotčených právních předpisů

Hlavním právním předpisem, který upravuje systém finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy, včetně interního auditu, je zákon o finanční kontrole a k němu příslušná prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“). Tento zákon transponuje do českého práva klíčové požadavky na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu, které vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Při přípravě navrhované právní úpravy bude zohledněna novela směrnice Rady 2011/85/EU, která se aktuálně připravuje. Předpokládá se, že novela bude schválena na přelomu let 2023 a 2024.

Procesní úpravu postupů veřejnosprávní (finanční) kontroly obsahuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Na zákon o finanční kontrole jako obecný právní předpis upravující oblast finanční kontroly se odvolává řada dalších právních předpisů, mezi které patří zejména:

- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“),
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“),

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“),
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“),
- zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České Republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Finanční správě ČR“).

Systém finanční kontroly upravený zákonem o finanční kontrole úzce souvisí s dalšími prvky kontroly při nakládání s veřejnými prostředky, kterými jsou zejména nezávislá kontrola vykonávaná ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, kontrola porušení rozpočtové kázně a správa odvodů za porušení rozpočtové kázně.

Nejvyšší kontrolní úřad plní v ČR funkci nejvyšší auditní instituce, která naplňuje mezinárodní principy a doporučení ukotvené v Limské deklaraci o auditu týkající se nezávislé kontrolní činnosti demokratických států. Kontrola ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu se řídí zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu. Prověřuje, zda jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Na rozdíl od veřejnosprávních kontrol podle zákona o finanční kontrole, které jsou nástrojem moci výkonné, slouží kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu primárně veřejnosti a jí zvoleným zástupcům (členům Parlamentu ČR) k poskytnutí nezávislého ujištění, že s veřejnými prostředky je nakládáno řádně.

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí představuje specifickou, každý rok se opakující kontrolní činnost. Přezkum hospodaření vykonává Ministerstvo financí vůči krajům, krajské úřady v rámci přenesené působnosti (případně externí auditoři) vůči obcím a magistrát hlavního města Prahy (případně externí auditoři) vůči městským částem hlavního města Prahy. Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, tvořící součást závěrečného účtu podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů. V obdobném duchu jako kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu slouží tato kontrola primárně veřejnosti a jí zvoleným zástupcům (zastupitelům krajů a obcí) k poskytnutí nezávislého ujištění, že územní samosprávný celek ve zvoleném období hospodařil správně. Přezkoumávání hospodaření se řídí zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, subsidiárně se použijí také pravidla dle kontrolního řádu.

Právní úprava porušení rozpočtové kázně je obsažena v rozpočtových pravidlech, která upravují kontrolu peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu, institut porušení rozpočtové kázně a pravomoc orgánů finanční správy ke správě odvodu za porušení rozpočtové kázně. Orgány finanční správy postupují při správě odvodu za porušení rozpočtové kázně v režimu zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „daňový řád“), a mají pravomoc vykonávat daňovou kontrolu související s dodržováním rozpočtové kázně u organizačních složek státu, státních fondů, státních příspěvkových organizací a všech příjemců dotací nebo návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu.

Obdobně upravují rozpočtová pravidla územních rozpočtů kontrolu peněžních prostředků územních rozpočtů, institut porušení rozpočtové kázně a pravomoc orgánů územního samosprávného celku ke správě odvodu za porušení rozpočtové kázně. Orgány územního samosprávného celku postupují při správě odvodu za porušení rozpočtové kázně rovněž v režimu daňového řádu.

B. Zhodnocení stávající právní úpravy

B.1 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

B.1.1 Obecné nedostatky stávající právní úpravy

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

Mezi legislativně technické nedostatky stávajícího zákona, které přispívají k jeho nepřehlednosti, patří, že:

- nepoužívá důsledně zavedenou terminologii, naopak pro stejnou problematiku volí terminologii různou,
- zavádí legislativní zkratky, které následně nejsou využívány,
- obsahuje nadpisy ustanovení, které neodpovídají jejich obsahu,
- obsahuje nadbytečná (duplicitní) a obsoletní ustanovení.

Povinnosti v oblasti finanční kontroly zákon nestanovuje vždy jasně, ale často prostřednictvím cílů finanční kontroly a odpovědnosti za nastavení systému finanční kontroly stanovené vedoucímu orgánu veřejné správy. Zákon nestanovuje, co má být v rámci vnitřního kontrolního systému orgánů veřejné správy povinně dodržováno, pouze vymezuje, co má být prostřednictvím finanční kontroly prověřováno a s jakými cíli má být celý systém finanční kontroly nastaven.

To je zejména patrné v oblasti hospodárného, efektivního a účelného využívání veřejných prostředků – zákon stanovuje, že finanční kontrola má jako jeden z hlavních cílů takovéto využívání veřejných prostředků prověřovat. Vedoucí orgánu veřejné správy je povinen pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy zajistit podmínky. Konkrétní povinnost všech osob, které se na nakládání s veřejnými prostředky podílí, tyto zásady dodržovat však zákonem o finanční kontrole stanovena není. Tato povinnost musí být v praxi dovozována z řady jiných právních předpisů, které ji však pokrývají pouze dílčím způsobem (účelnost a hospodárnost při nakládání s majetkem, péče řádného hospodáře při výkonu funkce člena voleného orgánu územně samosprávného celku či plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem dle rozpočtových pravidel). Zjištěná porušení zákona v oblasti finanční kontroly jsou v řadě případů formulována pouze v obecné rovině jako špatné nastavení či selhání vnitřního kontrolního systému, aniž by byla následně vyvozována odpovědnost konkrétních osob za rozhodnutí o konkrétních operacích či rozsah této odpovědnosti.

B.1.2 Řídicí kontrola

Pojetí řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole je velmi široké, motivované snahou v souladu s metodologií COSO obsáhnout veškerý vnitřní kontrolní systém organizace včetně

řady manažerských činností, které je obtížné normativně definovat. Tyto povinnosti v oblasti řízení rizik či reportingu tak zákon stanovuje pouze implicitně, když předpokládá zavedení a fungování takového vnitřního kontrolního systému, který je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánu veřejné správy a zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě. Vedoucí zaměstnanci orgánu veřejné správy jsou povinni zajistit fungování takového vnitřního kontrolního systému, který bude vedoucímu orgánu veřejné správy podávat včasné a spolehlivé informace o výsledcích dosahovaných při plnění stanovených úkolů, o vzniku významných rizik, o závažných nedostacích v činnosti orgánu veřejné správy a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě.

Samotné stanovování cílů či předpokládaných výsledků operací, na základě kterých by bylo možné vyhodnotit jejich hospodárnost, efektivitu a účelnost, zákon upravuje tak, že pokud nejsou taková kritéria stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být předem stanovena vedoucímu orgánu veřejné správy, a to na základě objektivně zjištěných skutečností. Toto ustanovení v praxi není naplňováno, neboť stanovit taková kritéria je prakticky možné pouze ve vztahu ke konkrétní operaci, projektu nebo programu, v obecné rovině je možné stanovit pouze strategii, záměry, cíle či potřeby, k jejichž naplňování lze následně konkrétní operace vztahovat.

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

Stávající zákon dostatečně nezohledňuje situaci malých organizací, které s ohledem na personálně limitovaný odborný aparát nejsou schopny zajistit plnění všech povinných rolí v řídicí kontrole (příkazce operace, správce rozpočtu, hlavní účetní), včetně případné zastupitelnosti těchto osob, vlastními zaměstnanci. Kontrola 4 očí zajišťovaná povinným schvalovacím procesem za účasti těchto osob je navíc spíše iluzorní, neboť v praxi každá z osob ověřuje v rámci schvalování operace jiné skutečnosti. Následná odpovědnost za schválenou operaci je naopak při zapojení více osob bez jedné zastřešující role na konci procesu roztržena.

Zákon o finanční kontrole rovněž u nastavení postupů řídicí kontroly nedostatečně zohledňuje v praxi odůvodněná specifika. Jedná se zejména o pravidlo, že příkazcem operace může být pouze vedoucí zaměstnanec daného orgánu, s výjimkou územních samosprávních celků (tuto podmínku v praxi nesplňují např. projektoví manažeři či soudci), o výkon předběžné řídicí kontroly u marginálních výdajů nebo u příjmů a výdajů, které nelze z objektivních důvodů předvídat či o postavení příkazců operací v případě, kdy k faktickému rozhodování o operacích dochází v rámci kolektivních orgánů (na jednání rady, zastupitelstva či v gesci jejich jednotlivých členů) a příkazce operace následně pouze plní takto stanovené pokyny.

Vnitřní kontrolní systém dle zákona o finanční kontrole v řadě orgánů veřejné správy nevznikl jako soubor dílčích dokumentovaných řídicích a kontrolních prvků vykonávaných ze strany

vedení organizace v rámci řízení jim svěřených úkolů a činností, ale jako speciální paralelní postup delegovaný na k tomu určené zaměstnance (příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního) za účelem splnění zákonných požadavků na řídicí kontrolu a přípravu formálního podkladu pro provedení platby a zaúčtování dané operace. Namísto zaznamenání skutečného manažerského rozhodnutí včetně souvisejících podkladů či úvah, na základě kterých bylo tak či onak rozhodnuto, tak zůstává auditní stopa delegovaného administrativního úkonu, byť vykonaného zaměstnanci organizace splňujícími formální náležitosti dle zákona.

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

B.1.3 Interní audit

Stávající zákon nevěnuje dostatečnou pozornost procesní úpravě interního auditu, který byl v době jeho vzniku kvalitativně zcela novým prvkem, se kterým orgány veřejné správy neměly žádné zkušenosti. Stávající ustanovení regulují primárně vznik a postavení útvarů interního auditu, aniž by blíže upravovaly jeho činnost a postupy. Stručná právní regulace ponechává prostor pro velmi různorodé uchopení funkce interního auditu od podpůrné koordinační role při výkonu dílčích průřezových agend souvisejících s řízením rizik, řízením kvality, vyřizováním stížností či jinými obdobnými činnostmi, poradní role pro vedení bez aspirace na nezávislé prověřování a poskytování ujištění o fungování organizace jako celku přes pojetí auditu jako veřejnosprávní kontroly ve smyslu prověřování plnění zákonem stanovených povinností bez ambice formulovat doporučení, na základě kterého bude možné iniciovat opatření směřující ke zlepšení fungování procesů řízení a správy dané organizace nad rámec plnění zákonem stanoveného minima, až po případy, kdy interní audit skutečně naplňuje své poslání definované mezinárodními standardy interního auditu. Tyto rozdíly vyplývají jak ze značně rozdílných kapacitních podmínek, které jsou napříč veřejnou správou internímu auditu vyčleněny, tak i z nepřesného vymezení interního auditu v zákoně a tedy i jeho odlišného chápání napříč orgány veřejné správy. Významnou roli zde často hraje i neochota ze strany vedení zabývat se zjištěními a doporučeními auditních útvarů, které nejeví jednoznačné znaky

porušení konkrétního zákonného ustanovení či porušení rozpočtové kázně a směřují pouze do efektivity fungování dané organizace či řízení rizik.

Povinnost zavést interní audit je stanovena příliš plošně pro všechny orgány veřejné správy, a i když jsou z této povinnosti následně stanoveny dílčí výjimky (možnost nahrazení interního auditu veřejnosprávní kontrolou zřizovatele či přijetím jiných dostatečných opatření), jejich aplikace je napříč veřejnou správou nejednotná a závisí spíše na rozhodnutí zřizovatele učiněném v minulosti při implementaci zákona než na aktuálních objektivních skutečnostech. Absence širšího povědomí o možnosti využít takovou výjimku v kombinaci s chybějícím přesvědčením orgánů veřejné správy o přidané hodnotě interního auditu vede k formálnímu naplňování povinnosti zřídit útvar interního auditu v podobě zaměstnání interního auditora na marginální pracovní úvazek formou dohody o pracovní činnosti či jiného obdobného institutu. Výsledkem jsou útvary interního auditu zřízené u 1 100 orgánů veřejné správy, z nichž více než polovinu tvoří pouze jedna osoba a méně (u 63 orgánů veřejné správy působí interní auditor na méně než 0,1 úvazku).

Při takovém personálním zajištění činnosti nejsou vytvořeny systémové předpoklady pro dosažení potřebné kvality služby a dodržování mezinárodních standardů interního auditu (odbornost a specializace v různých oblastech, právní a analytická podpora, supervize, vnitřní oponentura a řízení kvality auditních zpráv). Audity se i z důvodu absence těchto systémových předpokladů soustředí do „bezpečných“ oblastí dle znalostí a kompetencí konkrétního auditora, které jsou pak opakovaně prověřovány, i když nemusí pokrývat klíčová rizika organizace. Není tak naplňována podstata činnosti interního auditu, kterou je poskytování nezávislého a objektivního ujištění o řádném fungování organizace jako celku.

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

B.1.4 Veřejnosprávní kontrola

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

Tato kontrola má jednoznačné opodstatnění u žadatelů a příjemců o veřejnou finanční podporu. Stávající zákon však umožňuje a zakládá její mnohem širší využití, a to i pro kontrolu vykonávanou ze strany zřizovatele u veřejných prostředků v rámci vlastní kapitoly státního rozpočtu, resp. rozpočtů územně samosprávných celků, mezi organizacemi ve vztahu vzájemné nadřízenosti a podřízenosti. To je v řadě případů ještě zvýrazněno úplným nahrazením interního auditu orgánů veřejné správy veřejnosprávní kontrolou ze strany

zřizovatele. Běžnou praxí je slučování útvaru interního auditu a útvaru veřejnosprávní kontroly, a to i na úrovni správců kapitol státního rozpočtu.

Výše uvedené může vést ke značné formalizaci kontrolních postupů v rámci rozpočtových kapitol a jejich zaměření na prověřování plnění zákonem stanovených minimálních povinností na úkor prověřování funkčnosti řízení a správy těchto organizací a formulace systémových zjištění, která by měla pro hospodárnost, efektivitu a účelnost nakládání s veřejnými prostředky mnohem větší přínos než identifikace jednotlivých dílčích pochybení. Na druhou stranu lze v praxi identifikovat i řadu případů orgánů veřejné správy, které při výkonu veřejnosprávních kontrol z vlastní iniciativy a v rámci disponibilních kapacit propojují kontrolní postupy s postupy auditními – při plánování kontrol vycházejí z analýzy rizik, spolupůsobí při poskytování metodické pomoci, nad rámec formulace zjištění poskytují i přidanou hodnotu ve formě doporučení k další činnosti kontrolované osoby včetně návrhů systémových opatření. Postupy zahrnující rizikově orientované plánování veřejnosprávních kontrol a přiměřenou aplikaci auditních metod s důrazem na přidanou hodnotu byly identifikovány především u větších kontrolních orgánů (ministerstva, kraje, statutární města).

B.2 Související právní předpisy

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
Kontrolní řád (zákon č. 255/2012 Sb.)	-	Kontrolní řád upravuje dle ustanovení § 1 odst. 1 postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob. Zjednodušeně lze říct, že kontrolní řád upravuje proces výkonu kontroly obecně. Zákon o finanční kontrole vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly. Procesní postupy dle kontrolního řádu se využijí v rámci jednoho z podsystému finanční kontroly – v oblasti veřejnosprávní kontroly. Zákon o finanční kontrole upravuje pravomoc k výkonu veřejnosprávní kontroly a zvláštní procesní pravidla pro výkon veřejnosprávní kontroly. Kontrolní řád upravuje proces výkonu veřejnosprávní kontroly. Zákon o finanční kontrole je ve vztahu ke kontrolnímu řádu speciální právní předpis (lex specialis). Po přijetí kontrolního řádu byla v zákoně o finanční kontrole ponechána pouze ustanovení procesního charakteru, která nebylo možné považovat za plně duplicitní s ustanoveními v kontrolním řádu (§ 13, 13a, 18, 19, 22). Tato ustanovení se použijí pouze v případě, že upravují proces jinak než kontrolní řád.
Rozpočtová pravidla (zákon č. 218/2000 Sb.)	§ 3 – definice pojmů dotace, návratná finanční výpomoc, správce kapitoly státního rozpočtu § 12 - programy	Rozpočtová pravidla obsahují řadu právních institutů, které souvisí s výkonem finanční kontroly. Součástí rozpočtových pravidel je také úprava finanční kontroly, kterou vykonává MF, správci kapitoly státního rozpočtu a finanční úřady. Jedná se o kontrolu hospodaření s peněžními prostředky státního rozpočtu, peněžními

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
	§ 14 – stanovení, kdo může být poskytovatelem § 14e, § 14f – opatření poskytovatele § 15 – řízení o odnětí dotace § 37 – Národní fond § 39 a § 43 – finanční kontrola § 44 a násl. – porušení rozpočtové kázně § 45 odst. 2 – stanovení povinnosti OSS plnit úkoly nejehospodárnějším způsobem	prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, jinými peněžními prostředky státu, peněžními prostředky Národního fondu a peněžními prostředky poskytnutými z Národního fondu a rozpočtová pravidla přímo odkazují, že se jedná o kontrolu podle zákona o finanční kontrole. Správci kapitol mají zákonem stanovenou povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole a působit při řízení organizačních složek státu a příspěvkových organizací k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejehospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější.
Rozpočtová pravidla územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb.)	§ 10a – definice poskytovatele, dotace, návratné finanční výpomoci § 15 – kontrola hospodaření § 22 – porušení rozpočtové kázně § 22a – přestupky § 25 – kontrola organizačních složek § 27 – kontrola příspěvkových organizací § 28 odst. 10 – porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací	Rozpočtová pravidla územních rozpočtů upravují pravomoc ke kontrole příspěvkových organizací, která odpovídá pravomoci dle zákona o finanční kontrole. Dále zákon upravuje pravidla hospodaření dobrovolných svazků obcí a pravomoc ke kontrole jimi zřizovaných příspěvkových organizací.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
	§ 39 – finanční hospodaření svazku obcí § 39a – druhy organizací svazku obcí	
Zákon o majetku ČR (zákon č. 219/2000 Sb.)	§ 3 – definice (výčet) OSS § 14 a § 15 – základní povinnosti při hospodaření s majetkem § 48 - § 50 – kontrola	Zákon o majetku ČR stanovuje pravomoc ke kontrole dodržování povinností stanovených právními předpisy a vnitřními předpisy při hospodaření s majetkem. Tato kontrola věcně spadá pod veřejnosprávní kontrolu hospodaření. Zákon přímo uvádí, že kontrolní metody, kontrolní postupy a vzájemné vztahy kontrolních orgánů a kontrolovaných organizačních složek při provádění kontroly se řídí zvláštními právními předpisy, které upravují finanční kontrolu (tj. zákonem o finanční kontrole) a její výkon, a pravidly obsaženými ve vnitřních předpisech vydaných kontrolními orgány. Zákon stanoví povinnost využívat majetek účelně a hospodárně. Účelnost a hospodárnost se dále objevují na několika místech jako rozhodovací kritéria pro nakládání s majetkem (§ 12, § 14a, § 19, § 19b, § 19c, § 22, § 25a, § 27).
Zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.)	§ 9a – finanční kontrola § 38 – hospodaření obce	Zákon o obcích přímo stanoví, že obce zajišťují výkon finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole. Zákon o obcích stanoví povinnost využívat majetek obce účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.
Zákon o krajích (zákon č. 129/2000 Sb.)	§ 2 – finanční kontrola § 17 – hospodaření kraje	Zákon o krajích přímo stanoví, že kraj zajišťuje výkon finanční kontroly podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů a podle zákona o finanční kontrole.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
	§ 36 – vyhrazená pravomoc zastupitelstva	Zákon o krajích stanoví povinnost využívat majetek kraje účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Zastupitelstvu kraje je vyhrazeno rozhodování o poskytování dotací obcím a kontrola jejich využití.
Zákon o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb.)	§ 2 – finanční kontrola hlavního města § 3 – finanční kontrola městské části § 35 - hospodaření hlavního města Prahy	Zákon o hlavním městě Praze přímo stanoví, že hlavní město Praha a městské části zajišťují výkon finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole. Zákon stanoví povinnost využívat majetek hlavního města Prahy účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.
Daňový řád (zákon č. 280/2009 Sb.)	§ 59	Daňový řád stanovuje povinnost kontrolních orgánů (včetně kontrolních orgánů dle zákona o finanční kontrole) předávat i bez vyžádání příslušným správcům daně údaje uvedené v kontrolních protokolech, které mají vztah ke správě daní.
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)	-	Správní řád je základní procesní právní předpis pro postup správních orgánů ve správních řízeních a jiných postupech. Veřejnosprávní kontrola je postupem dle částí čtvrté správního řádu (nejedná se o správní řízení). Správní řád se na výkon veřejnosprávní kontroly použije podpůrně na základě § 28 kontrolního řádu, podle § 154 správního řádu se na výkon veřejnosprávní kontroly použijí zde vyjmenovaná ustanovení, a to zejména ustanovení o vylučování kontrolních pracovníků pro podjatost (§ 14), jednacím jazyku (§ 16), doručování, včetně fikce doručení (§ 19 až 26), zastupování při kontrolních úkonech (§ 31 až 35), počítání času (§ 40), využití součinnosti Policie České republiky při provádění jednotlivých

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
		kontrolních úkonů (§ 135), podávání vysvětlení před zahájením kontroly (§ 137) a vyřizování stížností na kontrolní pracovníky (§ 175). • přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou potřebná.
Zákon o Finanční správě ČR (zákon č. 456/2011 Sb.)	§ 10 odst. 2 – stanovení pravomoci finančního úřadu vykonávat finanční kontrolu	Finanční kontrola finančních úřadů je upravena také v zákoně o finanční kontrole, konkrétně v ustanovení § 7 odst. 2. Jedná se o kontrolní pravomoc, která není v praxi vykonávána.
Zákon č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 256/2000 Sb. o Státním zemědělském intervenčním fondu, a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 388/1991 Sb. o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 211/2000 Sb. o Státním fondu podpory investic, ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 239/1992 Sb. o Státním fondu kultury České	Zákony o jednotlivých státních fondech upravují kontrolu, kterou vykonávají státní fondy u příjemců veřejné finanční podpory. Stejně platí i pro Vinařský fond, i když nemá postavení státního fondu.	Jedná se o kontrolu veřejné finanční podpory. Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a zákon o příslušném státním fondu speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. U této kontroly se postupuje podle kontrolního řádu.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
republiky, ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 496/2012 Sb. o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi), ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 321/2000 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů		
Zákon č. 256/2000 o Státním zemědělském intervenčním fondu, a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů	§ 9a písm. e) a f) – stanovena pravomoc MZe kontrolovat hospodaření státního fondu, včetně ověření vnitřního řídicího a kontrolního systému	Jedná se o obdobnou pravomoc, jaká je stanovena správcům kapitoly státního rozpočtu vůči podřízeným organizačním složkám státu a příspěvkovým organizacím (ustanovení § 8 zákona o finanční kontrole).
Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů	§ 7 – stanovena pravomoc a podmínky kontroly investičních pobídek ze strany MPO, MF, MŽP a finančních úřadů	Investiční pobídka poskytnutá formou slevy na dani naplňuje definici veřejné finanční podpory dle ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a zákon o investičních pobídkách speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
		Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 13, § 18 až § 23. U této kontroly se postupuje podle kontrolního řádu.
Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů	§ 17c – stanoveno, kdo je poskytovatelem dotace nebo návratné finanční výpomoci (veřejné finanční podpory) z fondů Evropské unie § 17c – úprava řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu § 17e – monitorovací systém § 18h a § 19 – kontrola nakládání s veřejnými prostředky	Zákon o finanční kontrole stanoví pravomoc vykonávat veřejnosprávní kontrolu poskytovateli veřejné finanční podpory (§ 8) a řídicímu orgánu (§ 8a).
Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů	§ 1 odst. 2 – vymezení pojmu účetní jednotka § 1 odst. 4 – zmínka o Centrální systém účetních informací státu (CSÚIS) § 33a odst. 10 – průkaznost účetního záznamu ve vztahu k připojování podpisového nebo identifikačního záznamu § 36 – zmínka o vydání zvláštních standardů pro	Zákon o finanční kontrole používá pojem účetní jednotka a stanovuje oprávnění kontrolního orgánu vyžadovat si informace o kontrolované účetní jednotce také prostřednictvím CSÚIS (ustanovení § 13 odst. 5 zákona o finanční kontrole). Ustanovení zákona o finanční kontrole se nevztahují na kontrolu hospodaření s majetkem zvláštního charakteru (ustanovení § 1 odst. 3 zákona o finanční kontrole). Poznámka pod čarou odkazuje na zákon o účetnictví, nicméně ten nijak neupřesňuje, co to je majetek zvláštního charakteru. Z ustanovení § 36 zákona o účetnictví lze vyvodit, že se jedná o majetek ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb. Nelze nicméně z toho vyvozovat,

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
	ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory a zpravodajské služby z důvodu zvláštního charakteru majetku	že se jedná o jakýkoliv majetek těchto subjektů. Při přípravě navrhované právní úpravy bude zohledněn výsledný text nového zákona o účetnictví (např. ve vztahu k pořizování auditní stopy).
Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů	§ 170 písm. a) – stanovena pravomoc MŠMT provádět kontrolu správnosti a efektivnosti využití peněžních prostředků, které přiděluje nebo smluvně zajišťuje ze státního rozpočtu, z Národního fondu a peněžních prostředků ze zahraničí poskytnutých mezinárodními organizacemi na základě mezinárodních smluv. MŠMT přitom provádí předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu podle zákona o finanční kontrole. § 174 – stanovena pravomoc České školní inspekce vykonávat veřejnosprávní kontrolu využívání peněžních prostředků státního rozpočtu přidělovaných	Kontrola MŠMT je nad rámec pravomoci správce rozpočtové kapitoly dle ustanovení § 7 zákona o finanční kontrole. Přestože to ustanovení jednoznačně nestanoví, jedná se o výkon veřejnosprávní kontroly. Česká školní inspekce je organizační složka státu podřízená MŠMT. Zákon o finanční kontrole neupravuje pravomoc organizačních složek státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu, nebo poskytovatelem veřejné finanční podpory vykonávat finanční kontrolu. Kontrolní pravomoci MŠMT a ČŠI se překrývají. Oprávnění vykonávat veřejnosprávní kontrolu u škol a školních zařízení mají dále i jejich zřizovatelé (např. kraj nebo obec). Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a školský zákon speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. U obou kontrol se postupuje dle kontrolního řádu.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů	na činnost škol a školských zařízení	
	§ 87 – působnost MŠMT § 95 odst. 8 – působnost MO a MV	MŠMT kontroluje využití peněžních prostředků, které ze své kapitoly poskytuje vysokým školám, a kontroluje hospodaření veřejných vysokých škol. MO u vojenských vysokých škol a MV u policejních vysokých škol kontroluje hospodárnost při nakládání s veřejnými prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu a při hospodaření s majetkem ve vlastnictví České republiky. Kontrola MŠMT i kontrola MO nebo MV je nad rámec pravomoci správce rozpočtové kapitoly dle ustanovení § 7 zákona o finanční kontrole. Přestože to ustanovení jednoznačně nestanoví, jedná se o výkon veřejnosprávní kontroly. U obou kontrol se postupuje dle kontrolního řádu.
Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů	§ 125 a násl. – stanoveno oprávnění kontroly na úseku zaměstnanosti § 129 – stanoveno, že kontrola dodržování podmínek čerpání peněžních prostředků státního rozpočtu platí zákon o finanční kontrole	O finanční kontrolu se jedná pouze v případě kontroly dodržování podmínek čerpání peněžních prostředků státního rozpočtu. Pravomoc je zde stanovena Státnímu úřadu inspekce práce, oblastním inspektorátům práce a Generálnímu ředitelství Úřadu práce. Jedná se o pravomoc nad rámec zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a zákon o zaměstnanosti speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. U této kontroly se postupuje podle kontrolního řádu.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů	§ 29 – stanovena pravomoc a podmínky výkonu kontroly příspěvku na péči	Příspěvek na péči naplňuje definici veřejné finanční podpory dle ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a zákon o sociálních službách speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. Použití kontrolního řádu je zákonem o sociálních službách vyloučeno.
Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů	§ 46 odst. 8 – stanovena pravomoc a podmínky výkonu kontroly dodržování podmínek poskytování finančního příspěvku vlastníkům lesů	Příspěvek vlastníkům lesů naplňuje definici veřejné finanční podpory dle ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a lesní zákon speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. U této kontroly se postupuje podle kontrolního řádu.
Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací),	§ 13 – stanovena pravomoc poskytovatele a podmínky k výkonu kontroly poskytnuté podpory § 34 – pravomoc ústředních a jiných správních úřadů	Podpora naplňuje definici veřejné finanční podpory dle ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole a pravomoc poskytovatele kontrolovat veřejnou finanční podporu je obsažena v ustanovení § 8 odst. 2 téhož zákona. Nad rámec zákona o finanční kontrole obsahuje zákon speciální povinnosti při kontrole (například povinnost zkontrolovat minimálně 5 % objemu účelové a institucionální podpory). Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a zákon o podpoře

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
ve znění pozdějších předpisů		výzkumu, experimentálního vývoje a inovací speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. U této kontroly se postupuje podle kontrolního řádu. Zákon stanoví odpovědnost ústředních a jiných správních úřadů za kontrolu využití účelové a institucionální podpory poskytnuté z jejich rozpočtových kapitol, a dále za kontrolu plnění cílů, pokud byly stanoveny a zhodnocení dosažených výsledků.
Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou, ve znění pozdějších předpisů	§ 4 Pojištění vývozních úvěrových rizik a poskytování záruk § 6 – stanovena pravomoc ministerstva financí provádět kontrolu poskytnuté dotace	Dotace poskytované exportní bance a exportní pojišťovně naplňují definici veřejné finanční podpory dle ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole. Kontrolní pravomoc Ministerstva financí vyplývá již ze skutečnosti, že je v postavení poskytovatele dotace dle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole představuje obecný právní předpis a zákon o příslušném fondu speciální právní předpis. Zákon o finanční kontrole se tudíž použije subsidiárně. Ze zákona o finanční kontrole se použijí ustanovení § 4 až § 6, § 11, § 13, § 18 až § 23. U této kontroly se postupuje podle kontrolního řádu. Zákon výslovně vylučuje aplikaci zákona o finanční kontrole v případě vytváření fondů na krytí závazků z poskytovaných záruk.

Právní předpis	Ustanovení, která souvisí se zákonem o finanční kontrole	Relevantní ustanovení
Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů	§ 12a - ředitel § 15 - zakladatel § 17b – nakládání s majetkem podniku	Ředitel je povinen počínat si s péčí řádného hospodáře a zajistit, aby plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních a dalších zájmů státu bylo realizováno účelně, hospodárně a efektivně. Zakladatel kontroluje, zda jsou potřeby státu zajišťovány účelně a hospodárně a jak státní podnik nakládá s majetkem státu. Přitom má zakladatel povinnost jednat s péčí řádného hospodáře. Z ustanovení § 1 odst. 2 zákona o finanční kontrole vyplývá, že na kontrolu zakladatele vůči státnímu podniku se vztahují ustanovení zákona o finanční kontrole. Státní podnik je povinen využívat majetek podniku účelně, hospodárně a efektivně k jeho podnikání.

B.3 Hodnocení systému finanční kontroly ze strany nezávislých institucí

V rámci projektu „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“ byla ze strany Masarykovy univerzity a přizvaných zahraničních odborníků zpracována srovnávací analýza v oblasti vnitřní kontroly a interního auditu². Na základě podrobné kvalitativní analýzy fungování vnitřních kontrolních systémů orgánů veřejné správy v České republice a srovnání výsledků analýzy s nastavením obdobných systémů na úrovni ústřední vlády, regionální správy, místní samosprávy, veřejných vysokých škol a výzkumných institucí v Německu, Francii a Itálii byly identifikovány následující hlavní slabé stránky fungování vnitřní kontroly a interního auditu v praxi v České republice:

- Příliš decentralizovaný systém řídicí kontroly s vysokým počtem příkazců operací, správců rozpočtů, správců majetku a dalších osob zajišťujících administraci veřejných prostředků, které se k jednotlivým operacím vyjadřují bez jednoznačně stanovené odpovědnosti
- Omezená kvalifikace zaměstnanců provádějících řídicí kontrolu z důvodu vysokých nároků na jejich počet a formální postavení

² Srovnávací analýza Německa, Francie a Itálie a doporučení pro Českou republiku. Analýza je zveřejněna na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

- Absence vazby mezi stanovenou strategií a cíli organizací a vynakládanými veřejnými prostředky, případně úplná absence definované strategie, záměrů či konkrétních cílů, k jejichž plnění by bylo možné konkrétní operace vztáhnout
- Chybějící vnitřní předpisy upravující vnitřní kontrolní systém organizací, navázání finanční kontroly pouze na oběh účetních dokladů
- Zaměřování jednotlivých typů kontroly (řídící, veřejnosprávní, kontrola ze strany finančních či kontrolních výborů) a fází kontroly (předběžná, průběžná, následná)
- Formální analýza rizik, se kterou se při řízení organizace dále nepracuje
- Obtížná či v praxi zcela chybějící aplikace principů hospodárnosti, efektivity a účelnosti do rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky
- Nedostatečně definované činnosti interního auditu
- Nedostatek kvalifikovaných interních auditorů
- Důraz na posuzování formálních náležitostí, nikoliv na věcný obsah

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

- Vynakládání veřejných prostředků bez ohledu na priority státu, resp. účel, který měl být podpořen a kterému měly veřejné prostředky sloužit
- Nevyhodnocování účelnosti a efektivity vynakládaných veřejných prostředků, tzn., že nejsou zřejmé skutečné přínosy rozdělených peněz
- Nevytváření kontrolních mechanismů a nestanovení pravidel pro nakládání s veřejnými prostředky

Častým pochybením identifikovaným ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu i Ministerstva financí je věnování nedostatečné pozornosti principům hospodárnosti, efektivity a účelnosti (principům 3E). Dle Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolované osoby nedostatečně posuzovaly a zajišťovaly hospodárnost a účelnost připravovaných finančních operací. Příklady těchto pochybení jsou:

- Nevyhodnocování principů 3E
- Nevytváření auditních stop při hodnocení principů 3E
- Chybějící analýzy hospodárnosti plánovaných operací
- Nestanovení konkrétních cílů

Nejvyšší kontrolní úřad i Ministerstvo financí dále kontrolovaným osobám často vytýkají nedostatečné zajištění finanční kontroly, jež má za následek neúčelné, neekonomické a neefektivní použití veřejných prostředků. Příklady tohoto pochybení jsou:

- Neprovádění předběžné řídící kontroly
- Neprovádění veřejnosprávní kontroly
- Nezohlednění zjištění interního auditu
- Nenastavení procesů schvalování veřejných výdajů

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

- Nezjišťování potenciálních rizik
- Úhrada dodavatelských faktur bez poskytnutého věcného plnění
- Úhrada pohledávek po splatnosti

Systém řízení a kontroly veřejných financí byl, byť okrajově, rovněž předmětem hodnocení ze strany OECD zpracovaném v rámci publikace „Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě“. OECD v rámci této publikace ve vztahu k zásadě řádného finančního řízení (hospodárnosti, efektivity a účelnosti) upozorňuje na nedostatečné propojení mezi stanovováním strategických cílů a jejich financováním (ex ante hodnocení) a také na nesystematické provádění ex post hodnocení naplňování kritérií 3E. V této souvislosti OECD s cílem zvýšit efektivitu vynakládání veřejných prostředků doporučuje:

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

C. Návrh věcného řešení

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

C.1 Cíle, zásady a základní předpoklady řízení a kontroly veřejných financí

Navrhovaná právní úprava stanoví základní zásady pro nakládání s veřejnými prostředky a základní povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy a ostatních zaměstnanců v rámci vnitřního kontrolního systému formou zákonných ustanovení bez prováděcí vyhlášky.

Základní zásady:

- Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky principy hospodárnosti, efektivity a účelnosti (zásada řádného finančního řízení)
- Pořizovat a uchovávat o nakládání s veřejnými prostředky dokumentaci, ze které lze zpětně rekonstruovat posloupnost rozhodování o každé operaci a operaci ověřit (auditní stopa)
- Dodržovat při nakládání s veřejnými prostředky kontrolu čtyř očí (zásada čtyř očí)
- Přistupovat k zaměření kontroly a auditu na základě analýzy rizik (přístup založený na riziku)
- Klást při výkonu kontroly a auditu důraz na prevenci selhání a nápravu systémových nedostatků (zásada prevence)
- Spolupracovat při plánování a výkonu kontroly a auditu s ostatními kontrolními a auditními orgány (zásada jednotného auditu)

Vedoucím orgánu veřejné správy bude stejně jako dle stávající právní úpravy osoba nebo orgán oprávněný jednat jménem státu nebo právnické osoby, u krajů ředitel krajského úřadu, v obci starosta obce, ve statutárních městech primátor a v hlavním městě Praze ředitel Magistrátu hlavního města Prahy.

Povinností vedoucího orgánu veřejné správy bude stanovit vnitřním předpisem rozsah pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců v rámci vnitřního kontrolního systému a postupy řídicí kontroly v souladu s požadavky navrhovaného zákona ve vztahu ke konkrétním typům operací.

C.2 Řídicí kontrola – povinné role

Navrhuje se přesnější vymezení role příkazce operace, tj. osoby, která k tomu má odpovídající odborné znalosti a disponuje pravomocí rozhodnout o realizaci dané operace, a to včetně jeho odpovědnosti za:

- nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- soulad operace s právními předpisy,
- soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,

- doložení operace správnými a úplnými podklady,
- řízení rizik souvisejících s realizací operace.

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

K operacím by se v souladu se zásadou čtyř očí i nadále povinně vyjadřoval před vznikem závazku správce rozpočtu a před uskutečněním příjmu či výdaje hlavní účetní. Další osoby, které se k jednotlivým typům operací povinně vyjadřují a rozsah jejich působnosti si orgány veřejné správy stanoví svým vnitřním předpisem. Odpovědnost za schválení dané operace nese příkazce operace.

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

C.3 Řídicí kontrola – procesní postupy

Navrhovaná právní úprava stanoví základní požadavky na postupy řídicí kontroly v zákoně a zároveň stanoví povinnost vedoucího orgánu veřejné správy upravit postupy řídicí kontroly jednotlivých typů operací ve vnitřních předpisech organizace. Postupy již nebudou upraveny v prováděcí vyhlášce.

Řídicí kontrola bude realizována u všech příjmových, výdajových a majetkových operací³, a to jak ve fázi před zahájením operace, tak ve fázi po zahájení operace před každým dílčím plněním. Dále se navrhuje zjednodušení postupů řídicí kontroly, a to prostřednictvím zjednodušení časového rozlišení řídicí kontroly a zavedením výjimek z provedení řídicí kontroly. V případě operací, u kterých není z objektivních důvodů možné provést předběžnou řídicí kontrolu před zahájením operace, předběžnou řídicí kontrolu po zahájení operace, případně obě, a o kterých tak vedoucí orgánu veřejné správy předem stanoví vnitřním předpisem, lze předběžnou řídicí kontrolu nahradit následnou řídicí kontrolou.

³ Majetkové operace jsou operace, u nichž dochází k dispozici s majetkem orgánu veřejné správy, avšak zároveň nedochází k příjmu nebo výdaji (např. svěřením majetku příspěvkové organizaci).

Dále se počítá se zjednodušeným postupem pro příjmy či výdaje, případně majetkové operace v marginální výši. Toto zjednodušení bude formulováno jako obdoba stávajícího limitovaného příslibu (předem schválený limit veřejných výdajů pro určené časové období), avšak bez zákonem stanovených doprovodných podmínek použití (neznámý věřitel, neznámá výše závazku). Bližší podmínky včetně oblastí využití a maximální povolené výše takového limitu vedoucí orgánu veřejné správy předem stanoví vnitřním předpisem. Za čerpání limitu by byl odpovědný příkazce operace, pro nastavení konkrétní výše a délky trvání limitu by s ohledem na řízení rizika přezávazkování orgánů veřejné správy platilo povinné vyjádření správce rozpočtu (předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku na daný limit).

Výjimka z povinnosti provádět předběžnou řídicí kontrolu (před i po zahájení operace) by se i nadále vztahovala na plnění úkolů integrovaného záchranného systému a při plnění dalších úkolů Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Armády ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Správy státních hmotných rezerv a zpravodajských služeb, pokud jejich provedení nesnese odkladu. V těchto případech by příslušné operace měly být prověřeny následnou řídicí kontrolou.

Výjimka pro provedení předběžné řídicí kontroly v plném rozsahu bude zavedena dále pro operace, které daný orgán veřejné správy zajišťuje, ale které nemůže zcela ovlivnit, jelikož povinnost jejich uskutečnění či výše výdaje, případně i jiné aspekty operace jsou určeny na základě jiného právního titulu (jedná se například o transfery ve školství, pojistné plány ve zdravotnictví či mandatorní výdaje České správy sociálního zabezpečení). U těchto operací platí, že v rámci předběžné řídicí kontroly (před uskutečněním výdaje) má být tato kontrola provedena pouze v rozsahu skutečností, které může orgán veřejné správy ovlivnit (např. existence nároku, technické zajištění výpočtu částky), nikoliv na aspektech, které z objektivních důvodů ovlivněny být nemohou (tedy nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy či soulad operace se zásadami řádného finančního řízení).

C.4 Interní audit – povinnost zřídit útvar interního auditu a požadavky na něj

Navrhuje se povinné zřízení útvaru interního auditu u:

- **správců kapitol státního rozpočtu** (včetně rozpočtově nezávislých kapitol, které nepodléhají kontrole ze strany Ministerstva financí – Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, Úřad Národní rozpočtové rady),
- **krajů,**
- **obcí nad 15 tis. obyvatel⁴** (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha, resp. statutární město nestanoví jinak),
- **státních fondů,**
- **státní organizace Správa železnic,**

⁴ Rozhodný bude počet obyvatel obce podle statistiky vykázané Českým statistickým úřadem.

- **veřejných vysokých škol,**
- **státních vysokých škol,**
- **zdravotních pojišťoven.**

Ostatní orgány veřejné správy by útvar interního auditu povinně nezřizovaly.

Navrhovaná právní úprava stanoví, že útvar interního auditu správců kapitol státního rozpočtu by vykonával audit nejen uvnitř daného orgánu veřejné správy, ale i u všech organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací tímto orgánem veřejné správy zřízených.

V případech odůvodněných zvláště významnými provozními riziky (např. nemocnice, které mají formu příspěvkových organizací), komplexní specifickou agendou a tomu odpovídající rozsáhlou organizační strukturou (např. bezpečnostní sbory) nebo v případě zprostředkujících subjektů zapojených do správy dotačních prostředků, by osoba stojící v čele správce kapitoly státního rozpočtu mohla rozhodnout o zřízení funkce interního auditu i v těchto organizacích. Interní audit by v těchto případech byl podřízen vedoucímu dané organizace. Organizace s vlastním útvarem interního auditu by ale nebyly vyčleněny z pravomoci interního auditu zřizovatele, naopak by platila povinnost zřizovatele i tyto organizace svým interním auditem prověřovat ve frekvenci odpovídající souvisejícím rizikům.

Navrhovaná právní úprava počítá s tím, že existující útvary interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu budou pokračovat ve výkonu své činnosti s potřebnými úpravami. Není vyžadováno zrušení stávajících útvarů a vytvoření nových struktur.

Věcný záměr původně předpokládal centralizaci útvarů interního auditu nejen na úrovni správců kapitol státního rozpočtu, ale i na úrovni územních samosprávných celků. Na základě jednání, která byla vedena v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení, bylo od tohoto návrhu upuštěno s ohledem na velké množství podřízených organizací a disponibilní kapacitu kontrolního a auditního aparátu územních samosprávných celků. Proto bude na úrovni územní samosprávy zachován stávající stav rozsahu využití veřejnosprávní kontroly.

C.5 Interní audit – postavení útvaru interního auditu v organizaci

Navrhuje se zachovat současný stav podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy s dílčí úpravou specifik daných pro kraje, obce a hl. m. Prahu (svěřené personální kompetence vůči vedoucím útvarů daného úřadu radě na návrh ředitele krajského úřadu / ředitele Magistrátu hl. m. Prahy / starosty obce). Útvar interního auditu by tedy byl přímo podřízen a vedoucí útvaru interního auditu jmenován:

- ústřední orgány státní správy – osobě stojící v čele, jmenován osobou, která stojí v čele,
- ostatní správci kapitol státního rozpočtu – osobě stojící v čele správce kapitoly, jmenován osobou stojící v čele správce kapitoly,
- státní fondy – osobě stojící v čele, jmenován osobou, která stojí v čele,
- státní organizace Správa železnic – generálním ředitelem, jmenován generálním ředitelem,
- veřejné vysoké školy – rektorovi, jmenován rektorem,
- státní vysoké školy - rektorovi, jmenován rektorem,

- zdravotní pojišťovny – řediteli, jmenován ředitelem,
- kraje – útvar zařazený do krajského úřadu přímo podřízený řediteli krajského úřadu, jmenován radou kraje na návrh ředitele krajského úřadu,
- hlavní město Praha – útvar zařazený do úřadu Magistrátu hl. města Prahy přímo podřízený řediteli Magistrátu hl. m. Prahy, jmenován Radou hlavního města Prahy na návrh ředitele Magistrátu hl. m. Prahy,
- obce – útvar zařazený do obecního úřadu přímo podřízený starostovi, jmenován radou obce na návrh starosty obce.

Speciální úprava by byla zvolena pro schvalování plánů činnosti interního auditu a předkládání zpráv z interního auditu. Schvalování plánů a předkládání zpráv z interního auditu se navrhuje upravit takto:

- ústřední orgány státní správy – osoba stojící v čele (např. ministr),
- ostatní správci kapitol státního rozpočtu – osoba stojící v čele,
- státní fondy – osoba stojící v čele,
- státní organizace Správa železnic – generální ředitel,
- zdravotní pojišťovny – ředitel,
- veřejné vysoké školy – rektor,
- státní vysoké školy – rektor,
- kraje – ředitel krajského úřadu,
- hlavní město Praha – ředitel Magistrátu hlavního města Prahy,
- obce – starosta obce.

Dále se navrhuje zrušit povinné projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu s hierarchicky „nadřazeným“ orgánem veřejné správy. Speciální právní úprava by byla zvolena v případě veřejných vysokých škol, státních vysokých škol a zdravotních pojišťoven, které disponují kolektivními orgány s věcně odpovídajícími kompetencemi, na něž lze projednání jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu delegovat. Konkrétně se jedná o:

- správní radu v případě veřejných vysokých škol,
- správní radu v případě státních vysokých škol,
- výbor pro audit v případě zdravotních pojišťoven.

C.6 Interní audit – požadavky na osobu interního auditora

Navrhovaná centralizace interního auditu s sebou nese přesun části stávajících kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd v návaznosti na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností, a s tím související požadavek na vysokoškolské vzdělání. Navrhovaný zákon pro tyto případy stanoví výjimku z předpokladu vysokoškolského vzdělání, podobně jako ji upravuje ustanovení § 201 zákona o státní službě.

C.7 Interní audit – procesní postupy

Navrhuje se, aby klíčové procesní instituty interního auditu byly upraveny přímo zákonem s ohledem na jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví. Podpůrně by se aplikovaly Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu, jejichž závaznost by byla stanovena přímo zákonem, a v případě, že auditovaným subjektem bude podřízená organizační složka nebo příspěvková organizace, se podpůrně aplikuje i kontrolní řád.

Zákon by rovněž stanovil kompetenci, na základě které by Ministerstvo financí jednou za 5 let vykonávalo hodnocení kvality interního auditu u správců kapitol státního rozpočtu, v jejichž čele stojí ministr. Správce kapitoly státního rozpočtu, v jejímž čele stojí ministr, bude mít možnost hodnocení kvality poptat i od soukromé společnosti. V tomto případě Ministerstvu financí předá zprávu z provedeného hodnocení a program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu. Ostatní orgány veřejné správy by povinné hodnocení kvality interního auditu ve vazbě na Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu plnily ve vlastní režii formou spolupráce s jinými obdobnými orgány veřejné správy nebo jejím poptáním od soukromých společností.

Dále se navrhuje, aby zákon stanovil povinnost interního auditora vydat v rámci roční zprávy o výsledcích interního auditu celkový názor dle Mezinárodního standardu pro profesní praxi interního auditu č. 2450. Tento celkový názor by se vztahoval k fungování vnitřního kontrolního systému (včetně procesů řízení a správy společnosti a řízení rizik) daného orgánu veřejné správy. V případě centralizovaných útvarů interního auditu by se celkový názor vztahoval k fungování vnitřního kontrolního systému v rámci dané kapitoly státního rozpočtu.

C.8 Veřejnosprávní kontrola – rozsah využití

Na úrovni státní správy se navrhuje nahrazení veřejnosprávní kontroly hospodaření, kterou vykonává zřizovatel u podřízených organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací včetně prověřování přiměřenosti a účinnosti systému finanční kontroly u těchto organizací interním auditem. Pravomoc k výkonu kontroly hospodaření u podřízených organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací bude i nadále upravena v rozpočtových pravidlech s odkazem na podrobnější úpravu konkrétních nástrojů v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí. Primárně bude mít zřizovatel pro kontrolu hospodaření k dispozici centralizovaný interní audit jako komplexní nástroj k ověření všech významných rizik ohrožujících hospodaření daného rozpočtového celku (tedy včetně hospodaření jeho podřízených organizačních složek státu a státních příspěvkových organizací). Jako operativní manažerský nástroj k prověření konkrétních dílčích rizik mimo režim interního auditu bude ve vnitřních vztazích veřejné správy (včetně směrem k podřízeným organizacím) sloužit následná řídicí kontrola.

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

Ve vztahu k pravomocem Ministerstva financí se dále navrhuje omezit výkon veřejnosprávní kontroly veřejné finanční podpory pouze na oblast správy zahraničních prostředků (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a Auditního orgánu), neboť veřejnosprávní kontrola ve vztahu k žadatelům a příjemcům ostatní veřejné finanční podpory by primárně měla být zajišťována ze strany poskytovatelů této finanční podpory, nikoliv ze strany Ministerstva financí. Vyloučena by v rámci omezování systémových duplicít kontrol byla rovněž stávající kompetence finančních úřadů k výkonu finanční kontroly, která již v praxi není využívána. Jiné kontrolní pravomoci Ministerstva financí, které jsou upraveny ve zvláštních právních předpisech, zůstanou nedotčeny (např. kontrolní pravomoc dle zákona o majetku ČR, kontrolní pravomoc dle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů).

V neposlední řadě by zákon upravil působnost orgánů zapojených do správy a řízení zahraničních prostředků (např. rozpočet EU, finanční mechanismy EHP/Norsko a Švýcarské federace) vykonávajících kontroly a auditu v rozsahu vyplývajícím z přímo aplikovatelné legislativy Evropské unie či mezinárodních smluv a dohod, tj. zejména řídících orgánů, zprostředkujících subjektů, subjektů vykonávajících účetní funkci, platební agentury a auditního orgánu, u kterých by základním procesním postupem byla jako u jiné veřejné finanční podpory veřejnosprávní kontrola dle kontrolního řádu, v případě auditu s vyloučením dílčích institutů neodpovídajících postupům dle přímo použitelných předpisů EU obdobně jak je tomu dnes na základě ustanovení § 13a zákona o finanční kontrole (např. ustanovení kontrolního řádu upravující protokol o kontrole a navazující námitky, které budou nahrazeny auditní zprávou a právem auditovaného subjektu zaujmout k návrhu zprávy písemné stanovisko).

Dále navrhovaná právní úprava umožní zveřejňovat auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků, obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by mohla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti rozhodování kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob.

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

C.9 Koordinace a spolupráce mezi kontrolními orgány

V zájmu posílení principu jednotného auditu se navrhuje jeho výslovná úprava v zákoně a rozšíření povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory na všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory bez ohledu na označení kontrolní resp. auditní činnosti. Plány by tak do informačního systému spravovaného Ministerstvem financí vkládaly všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory, včetně územních samosprávních celků, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a orgánů finanční správy. Povinnost koordinace se nevztahuje na plány interního auditu.

Auditní orgán by do informačního systému pouze přispíval svým plánem, aby ho mohly jiné kontrolní orgány zohlednit při vytváření svých plánů, ale nevztahovala by se na něj povinnost plán přizpůsobovat kontrolám jiných kontrolních orgánů. Důvodem je nutnost zachovat nezávislé a objektivní plánování auditů tak, jak požadují přímo použitelné předpisy EU⁵.

C.10 Vyhodnocování fungování systému řízení a kontroly veřejných financí

Navrhuje se zachovat stávající formu a rozsah vykazovacích povinností u ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol, který byl podstatně revidován novelou prováděcí vyhlášky v letech 2018 a 2020. Došlo by k odstranění legislativně-technických nedostatků a stanovení všech podstatných náležitostí ročních zpráv přímo v zákoně bez nutnosti podrobnější úpravy prováděcí vyhláškou. Dále se navrhuje, aby roční zprávu o výsledcích finančních kontrol Ministerstvu financí předkládaly jen organizace, u nichž bude ze zákona povinně zřizován interní audit.

Dále se navrhuje zrušit povinnost informovat Ministerstvo financí o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol. Povinnosti vztahující se k oznamování skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu orgánům činným v trestním řízení zůstanou navrhovanou právní úpravou nedotčeny, stejně jako předávání zjištění orgánu, který je dle ustanovení § 25 odst. 4 kontrolního řádu oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.

⁵ Např. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

D. Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu

D.1 Promítnutí navrhovaného řešení do právního řádu

Navrhované řešení tak, jak je představeno v kapitole C tohoto věcného záměru, resp. rozpracováno v rámci Hodnocení dopadu regulace, které je jeho přílohou, představuje komplexní koncepčně novou právní úpravu, kterou lze efektivně provést pouze prostřednictvím nového zákona, který by v plném rozsahu nahradil stávající zákon o finanční kontrole. S tím souvisí nutnost zrušit stávající prováděcí vyhlášku. S ohledem na obsah věcného řešení se vydání prováděcí vyhlášky k novému zákonu nepředpokládá. Stávající prováděcí vyhláška totiž obsahuje řadu ustanovení metodického charakteru, která nebudou do nové právní úpravy převzata. Ustanovení prováděcí vyhlášky, která jsou naopak pro řádné fungování řízení a kontroly veřejných financí stěžejní, budou po provedení potřebných koncepčních i legislativně technických úprav přesunuta přímo do zákona (např. obsah ověření, které provádí příkazce operace a stanovení obsahových náležitostí roční zprávy o výsledcích finančních kontrol).

Navrhované řešení dále předpokládá, že budou provedeny dílčí novelizace zejména následujících právních předpisů:

- rozpočtová pravidla,
- zákon o majetku ČR,
- rozpočtová pravidla územních rozpočtů,
- zákon o obcích,
- zákon o krajích,
- zákon o hlavním městě Praze,
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách),
- zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou, ve znění pozdějších předpisů.

Předmětem úprav těchto souvisejících právních předpisů bude zejména odstranění duplicitních ustanovení, která upravují oblast finanční kontroly a která budou komplexně upravena v novém zákoně, který nahradí stávající zákon o finanční kontrole. Dále dojde k úpravě a případně zrušení ustanovení, která jen odkazují na právní úpravu finanční kontroly a stávající zákon o finanční kontrole.

Pravomoc k výkonu kontroly hospodaření u podřízených organizačních složek a příspěvkových organizací bude i nadále upravena v rozpočtových pravidlech (ustanovení § 39 odst. 3), resp. rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (ustanovení § 15 odst. 2 a ustanovení § 27 odst. 11) s odkazem na podrobnější úpravu konkrétních nástrojů v zákoně o řízení a kontrole veřejných financí.

Dále se předpokládá úprava zákona o Finanční správě ČR, konkrétně zrušení ustanovení § 10 odst. 2 písm. a), které stanoví pravomoc finančního úřadu vykonávat finanční kontrolu.

D.2 Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

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

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

D.3 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

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

Základní požadavek na existenci a fungování systému vnitřní kontroly a auditu vychází ze směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která stanovuje podrobná pravidla pro zajištění plnění závazků členských států vyplývajících ze Smlouvy o fungování EU, pokud jde o vyvarování se nadměrných schodků veřejných financí. Podle této směrnice musí systémy veřejných účtů členských států pokrývat všechny subsektory sektoru vládních institucí a tyto systémy veřejných účtů musí podléhat vnitřní kontrole a nezávislému auditu. Členské státy musí nastavit taková pravidla vnitřní kontroly a auditu, aby byla zajištěna ochrana veřejných financí a dostupnost spolehlivých informací o finančním zdraví všech organizací napojených na veřejné rozpočty a veřejné fondy. Konkrétní pravidla vnitřní kontroly a auditu však směrnice nestanoví. Při přípravě navrhované právní úpravy bude zohledněna novela směrnice Rady 2011/85/EU, která se aktuálně připravuje. Předpokládá se, že novela bude schválena na přelomu let 2023 a 2024.

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

Úprava kontrolního systému na úrovni Evropské unie vychází ze zásad, které jsou formulovány již v primárním právu Evropské unie – především jde o úpravu hospodářské politiky, která má být prováděna (na úrovni členských států i samotné Evropské unie) s respektováním zásady zdravých veřejných financí (čl. 119 odst. 3 Smlouvy o fungování EU), která je dále upřesněna kritérii tzv. nadměrného schodku veřejných financí (čl. 126 Smlouvy o fungování EU a Protokol /č. 12/ o postupu při nadměrném schodku). Primární právo Evropské unie dále, v obecné úpravě finančních ustanovení, v části týkající se plnění rozpočtu Evropské unie, odkazuje na zásady řádného finančního řízení (čl. 317 Smlouvy o fungování EU) a obsahuje provazbu na finanční nařízení EU, které „stanoví pro členské státy povinnost kontroly a auditu při plnění rozpočtu, jakož i z toho vyplývající odpovědnosti“. Toto nařízení se týká pouze správy a kontroly finančních prostředků Unie, avšak plní-li Komise rozpočet ve sdíleném řízení jako v případě správy finančních prostředků z evropských fondů, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy. Ty plní i povinnosti spojené s kontrolou a auditem těchto prostředků a přebírají z toho vyplývající odpovědnost. Navrhovaná právní úprava odráží principy ochrany finančních prostředků, které jsou popsány ve finančním nařízení, včetně zásady řádného finančního řízení, která stanoví, že finanční prostředky musí být čerpány podle zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

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

a podrobně upravuje jimi používané postupy. Navrhovaná právní úprava do působnosti tohoto nařízení nezasahuje.

Dalšími relevantními předpisy Evropské unie jsou zejména nařízení, která upravují pravidla a rozdělení odpovědnosti mezi Evropskou unií a členské státy v oblasti nástroje pro oživení a odolnost (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost) a společné zemědělské politiky (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2117 ze dne 2. prosince 2021, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, nařízení (EU) č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, nařízení (EU) č. 251/2014 o definici, popisu, obchodní úpravě, označování a ochraně zeměpisných označení aromatizovaných vinných výrobků a nařízení (EU) č. 228/2013, kterým se stanoví zvláštní opatření v oblasti zemědělství ve prospěch nejvzdálenějších regionů Unie). Navrhovaná právní úprava do působnosti těchto nařízení nezasahuje. Tato nařízení předpokládají výkon kontrolní činnosti odpovědnými vnitrostátními orgány, a proto navrhovaná právní úprava představuje adaptaci kontrolního prostředí na požadavky těchto přímo použitelných předpisů Evropské unie, a to obdobně jako stávající zákon o finanční kontrole.

Implementace zvolených variant v oblasti interního auditu spočívá ve stanovení zákonné povinnosti dodržovat Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu (Institute of Internal Auditors – International Professional Practices Framework), pokud zákon přímo nestanoví jiný postup. Klíčové procesní instituty budou upraveny přímo zákonem s ohledem na jednoznačné vymezení kompetencí příslušných osob a zachování v české praxi zavedeného a osvědčeného pojmosloví. Aktuální český překlad mezinárodních standardů bude ze strany Ministerstva financí zajištěn jak na internetových stránkách Ministerstva financí, tak jejich publikací ve Finančním zpravodaji a věcně příslušném úplném znění.

Zpřístupnění osobních údajů prostřednictvím webových stránek je jejich zpracováním podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), (dále jen „obecné nařízení o ochraně osobních údajů“) a zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Ministerstvo financí, jako orgán veřejné správy, který bude auditní zprávy zpřístupňovat, je správcem osobních údajů. Speciální právní úprava, která by omezila oprávnění subjektů údajů nad rámec oprávnění dle obecného nařízení o ochraně osobních údajů, se nenavrhuje.

D.4 Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

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

Z provedené právní analýzy i mezinárodní komparace vyplývá, že je přípustné regulovat záležitosti územní samosprávy prostřednictvím zákonné právní úpravy, pokud tím nedojde k vyprázdnění samotného ústavního práva na územní samosprávu. S tímto výslovně počítá i text Evropské charty místní samosprávy.⁶

D.5 Předpokládaná platnost a účinnost navrhované právní úpravy

Předpokládá se, že navrhovaná právní úprava by nabyla platnosti nejpozději dnem 1. ledna 2026 a účinnosti dnem 1. ledna 2027.

S ohledem na obsah navrhované právní úpravy je roční legisvakanční lhůta dostačující k tomu, aby orgány veřejné správy provedly požadované změny v nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Předpokládají se zejména změny v nastavení vnitřních předpisů a organizační a personální změny v souvislosti s centralizací výkonu interního auditu a přesunem části stávajících kontrolorů a interních auditorů do vyšších platových tříd v návaznosti na vyšší komplexitu jimi vykonávaných činností.

⁶ Analýzy jsou zveřejněny na [internetových stránkách Ministerstva financí](#).

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

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

Vyhodnocení nákladů a přínosů je s ohledem na množství dílčích zvažovaných variant řešení provedeno v jednotlivých kapitolách rozdělených dle věcných částí v Hodnocení dopadů regulace (RIA), která je přílohou tohoto věcného záměru. V této kapitole jsou proto pouze shrnuty kvantifikovatelné dopady související s implementací zvolených variant v členění na celkové dopady pro státní rozpočet a dopady pro rozpočty územních samosprávných celků.

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

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

Potenciální roční úspory se předpokládají ve výši 206 mil. Kč, přičemž celá tato částka je tvořena úsporou pro rozpočty územních samosprávných celků. Jde o částku, která představuje úspory v případě, že by došlo ke zrušení úvazků poloviny interních auditorů orgánů veřejné správy, které by interní audit neměly zřízen povinně (vyčíslené úspory se týkají interního auditu u obcí do 15 tis. obyvatel). Dále se předpokládají roční úspory ve výši 0,5 mil. Kč spojené se zrušením povinnosti informovat Ministerstvo financí o závažných zjištěních z vykonaných finančních kontrol a souvisejícím zrušením IS FKVS MZZ.

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

Návrh nepředstavuje žádné sociální dopady, ani dopady na životní prostředí.

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

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

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

H.1 Účel zpracování osobních údajů

Protokol o kontrole, který je výstupem veřejnosprávní kontroly, obsahuje informace o kontrolovaných osobách, tzn. příjemcích veřejné finanční podpory. Příjemcem veřejné finanční podpory mohou být i fyzické osoby. Minimální obsah protokolu o kontrole stanoví ustanovení § 12 kontrolního řádu. Podle charakteru předmětu kontroly může protokol o kontrole obsahovat i další osobní údaje například zaměstnanců nebo dodavatelů kontrolované osoby. Stejný okruh informací je součástí auditní zprávy, která je výstupem interního auditu a auditu zahraničních prostředků, který vykonává Auditní orgán.

Navrhovaná právní úprava nově výslovně stanoví možnost zveřejňování auditních zpráv z auditu zahraničních prostředků (činnost Auditního orgánu), obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by mohla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti rozhodování kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob.

H.2 Popis návaznosti na jiná zpracování osobních údajů

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

Auditní zprávy Auditního orgánu jsou již dnes veřejnosti přístupné, a to na základě žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Navrhovaná změna by tedy spočívala pouze v tom, že auditní zprávy Auditního orgánu by byly zveřejňovány průběžně bez předchozí žádosti. Předpokládá se, že by auditní zprávy byly zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup bez nutnosti registrace a uhrazení poplatku.

H.3 Posouzení z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti ve vztahu k účelu

Pro řádný výkon řízení a kontroly veřejných financí je zpracování osobních údajů nezbytné. Výkon těchto činností nelze zajistit bez zpracování osobních údajů nebo efektivnějším způsobem či jinými prostředky, jež by byly pro ochranu základních práv a svobod a soukromí méně invazivní. Zpracování osobních údajů je ve vztahu k vymezeným účelům také přiměřené, jelikož je zpracováním možné těchto účelů dosáhnout a zároveň nejsou překročeny meze toho, co je pro naplnění účelů skutečně nezbytné. Osoby vykonávající audit a kontrolu jsou povinny zachovávat mlčenlivost dle ustanovení § 20 kontrolního řádu. Kontrolní řád v ustanovení § 22 upravuje odchylku (doplnění) od ustanovení § 38 správního řádu tak, že z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která dala podnět ke kontrole. S výjimkou tohoto omezení týkající se rozsahu nahlížení se ve zbytku přiměřeně použije § 38 správního řádu.

H.4 Posouzení rizik pro práva a svobody fyzických osob

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

Navrhované zveřejňování auditních zpráv s sebou nese zejména riziko (hrozbu) neoprávněného zpřístupnění osobních údajů. Důsledkem realizace této hrozby na osobní údaje je ztráta důvěrnosti osobních údajů, která může mít až vysoký (závažný) dopad, protože může vést k ekonomickému znevýhodnění subjektu údajů. Míra pravděpodobnosti výskytu tohoto rizika je střední (frekvence výskytu hrozeb se pohybuje v rozpětí od jednoho roku do pěti let). Míra zranitelnosti je také střední, tzn., že využití zranitelnosti se jeví jako obtížné. Lze přijmout účinná opatření, která jsou jen omezeně schopna včas detekovat pokusy o narušení důvěrnosti osobních údajů a těmto pokusům zamezit. Z toho vyplývá, že míra rizika pro osobní údaje je střední, jedná se tudíž o riziko, které lze snížit méně nákladnými opatřeními.⁷

H.5 Opatření ke snížení riskantnosti

Na základě vyhodnocení míry rizika navrhovaného zveřejňování auditních zpráv pro osobní údaje se předpokládá, že budou přijaty následující specifické záruky ochrany osobních údajů:

- technická opatření směřující k ochraně identity subjektů údajů prostřednictvím pseudonymizace a anonymizace osobních údajů,
- řízení tvorby auditních zpráv, aby primárně bylo možné před jejich zveřejněním vždy vyhodnotit, zda neobsahují osobní údaje, které nelze zveřejnit podle zákona o svobodném přístupu k informacím,
- dvoustupňová kontrola dodržování pravidel pro zpracování osobních údajů v rámci nastavené kontroly kvality vyplývající z mezinárodních standardů, které jsou promítnuty do vnitřních postupů Auditního orgánu.

⁷ Míra rizika byla vyhodnocena na základě Metodiky obecného posouzení vlivu na ochranu osobních údajů zveřejněné Úřadem pro ochranu osobních údajů.

I. Zhodnocení korupčních rizik

I.1 Zhodnocení naplňování kritérií

I.1.1 Přiměřenost

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

Cílem navrhované právní úpravy má být zajištění větší míry ochrany veřejných prostředků cestou posílení jejich řízení a kontroly. Tento cíl odpovídá specifickému cíli Koncepce rozvoje veřejné správy na období let 2021 – 2030 2.2 Zefektivnit kontrolní mechanismy v oblasti nakládání s veřejnými prostředky v rámci strategického cíle 2. Efektivně fungující systém veřejné správy. Tento cíl rovněž patří mezi klíčové priority podporované EU prostřednictvím aktivit DG Reform v oblasti zvyšování odolnosti členských států v reakci na rostoucí tlak na udržitelnost veřejných financí a rozpočtů členských států. Tohoto cíle má být dosaženo zejména prostřednictvím vytvoření jednoznačného a srozumitelného právního rámce, který by měl upravovat alespoň následující:

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

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

Kompetence orgánů veřejné správy jsou v návrhu upravovány pouze v nezbytném rozsahu, který je potřebný ke splnění cílů právní úpravy. S ohledem na předmět právní úpravy je řada kompetencí při kontrole nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky uplatňována zejména ve vztahu k jiným organizacím veřejné správy. Navrhovaná právní úprava tyto kompetence nerozšiřuje, pouze upravuje procesní postupy jejich aplikace (nahrazení výkonu

veřejnosprávní kontroly ve vybraných případech výkonem interního auditu). V dílčích oblastech naopak dochází ke zrušení dlouhodobě nevyužívaných kompetencí Ministerstva financí a orgánů finanční správy. Kompetence Ministerstva financí ve vztahu k žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory by byly omezeny na osoby zapojené do systému řízení nebo využívání zahraničních prostředků (činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a Auditního orgánu), neboť veřejnosprávní kontrola ve vztahu k žadatelům a příjemcům ostatní veřejné finanční podpory by primárně měla být zajišťována ze strany poskytovatelů této finanční podpory, nikoliv ze strany Ministerstva financí.

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

I.1.2 Efektivita

Navrhovaná právní úprava reaguje na problematiku ustanovení původního zákona o finanční kontrole. Měla by přispět ke snížení administrativní zátěže všech dotčených subjektů, a to zejména prostřednictvím omezení systémových duplicít kontrol (zrušení nevyužívané kompetence orgánů finanční správy a omezení kompetence Ministerstva financí ve vztahu k žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory pouze na činnost subjektu vykonávajícího účetní funkci a Auditního orgánu v rámci správy zahraničních prostředků) a zásadní úpravy postupů řídicí kontroly (zjednodušení stávajících postupů s tím, že zákon stanoví minimální požadavky, které musí být orgány veřejné správy dodrženy). Z hlediska zvyšování efektivity celého systému řízení a kontroly veřejných financí je zásadní i posílení aplikace principu jednotného auditu prostřednictvím jeho úpravy přímo v zákoně a stanovení navazující povinnosti orgánů veřejné správy koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory prostřednictvím informačního systému Ministerstva financí (IS FKVS MKP).

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

K efektivní implementaci navrhované právní úpravy mají přispět i specifická doporučení pro jednotlivé typy organizací, konkrétní druhy operací či řídicí a kontrolní mechanismy, které subjektům regulace pomohou lépe pochopit smysl zákonných ustanovení a konkrétní formy jejich aplikace do praxe bez nadbytečné administrativní zátěže, která ve svém důsledku k větší ochraně veřejných prostředků nepřispívá. Tyto doporučené postupy zpracuje Ministerstvo financí v podobě metodických pokynů, které budou vydány společně s platností zákona i následně dle požadavků praxe. Auditní útvary je následně mohou využívat jako podpůrný

nástroj pro svou činnost na základě principu „dodržuj nebo vysvětli“. Takto stanovená pravidla lépe odpovídají věcnému charakteru regulovaných vztahů v oblasti řízení vnitřního chodu organizací a jsou v souladu s mezinárodně uznávaným pojetím interního auditu, jehož hlavním cílem nemá být pouze ověřování zákonnosti, ale zejména posuzování funkčnosti procesů řízení a správy organizací.

I.1.3 Odpovědnost

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

V rámci postupů řídicí kontroly má navrhovanou právní úpravou dojít k posílení principů čtyř očí a také k vyšší transparentnosti realizace veřejných výdajů. Stávající zákon o finanční kontrole a zejména prováděcí vyhláška stanoví v oblasti schvalování veřejných výdajů rigidní postupy, které jsou v malé organizaci nepřiměřené a nevhodné, zatímco ve velké organizaci jsou zpravidla formalistní a oddělené od reálných rozhodovacích procesů. V praxi tak dochází k paralelnímu fungování manažerského rozhodování a schvalovacího postupu podle zákona o finanční kontrole, i když se jedná o ten samý proces, jehož výstupem je veřejný výdaj (příjem). Důvod tohoto stavu je třeba hledat mimo jiné v textaci zákona, která nepřipouští procesní odchylky a přizpůsobení schvalovacího procesu reálné a legitimní manažerské potřebě.

I.1.4 Opravné prostředky

S ohledem na předmět navrhované právní úpravy přichází do úvahy prostředky obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné správy v případě výstupů z veřejnosprávní kontroly a interního auditu. Na výkon veřejnosprávní kontroly a interního auditu se subsidiárně použije kontrolní řád a potažmo správní řád, které upravují prostředky obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné správy - námitky (§ 13 a § 14 kontrolního řádu) a stížnosti (§ 175 správního řádu). V případě výkonu auditu se předpokládá speciální právní úprava, která odpovídá mezinárodním standardům pro výkon auditu. Obdobná právní úprava je již v současnosti účinná v případě výkonu auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Osoba, u které byl audit vykonáván, je oprávněna zaujmout k návrhu auditní zprávy písemné stanovisko. Toto stanovisko je součástí zprávy o auditu.

I.1.5 Kontrolní mechanismy

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

I.2 Specifické podmínky

I.2.1 Poptávková stránka

Navrhovaná právní úprava stanoví pravidla řízení a kontroly veřejných financí na všech úrovních veřejné správy, kde jsou zahrnuty jak organizace státní správy, tak i územní samosprávy a další organizace, které jsou součástí sektoru vládních institucí. Sektor vládních institucí, tedy organizace, které podléhají vnitřní kontrole a auditu, jsou definovány nařízením Evropského parlamentu a rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii a zahrnují ústřední vládní instituce, národní vládní instituce, místní vládní instituce a fondy sociálního zabezpečení. Na základě ustanovení § 6 odst. 2 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti zveřejňuje Ministerstvo financí seznam všech vládních institucí na svých internetových stránkách, přičemž tento zákon je z ústavněprávních důvodů upravuje jako instituce veřejné.

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

- nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy,
- soulad operace s právními předpisy,
- soulad operace se zásadami řádného finančního řízení,

- doložení operace správnými a úplnými podklady,
- řízení rizik souvisejících s realizací operace.

Pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán (např. zastupitelstvo nebo rada územního samosprávného celku či správní rada zdravotní pojišťovny), odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy by byla nahrazena odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím. V ostatních bodech bude odpovědnost příkazce ponechána.

K operacím by se v souladu se zásadou čtyř očí i nadále povinně vyjadřoval před vznikem závazku správce rozpočtu a před uskutečněním příjmu či výdaje hlavní účetní. Další osoby, které se k jednotlivým typům operací povinně vyjadřují a rozsah jejich působnosti si orgány veřejné správy stanoví svým vnitřním předpisem. Odpovědnost za schválení dané operace nese příkazce operace.

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

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

Součástí navrhovaných minimálních požadavků na vnitřní kontrolní systém je vytváření a uchovávání adekvátní auditní stopy o všech prováděných operacích (příjmových, výdajových i majetkových) a dále o všech prováděných kontrolách a auditech. Speciální požadavky budou stanoveny v případě interního auditu v souladu s mezinárodními standardy. V případě výkonu veřejnosprávní kontroly jsou požadavky na auditní stopu stanoveny kontrolním řádem, resp. správním řádem (např. vedení spisu a dokumentace). Vedení správního spisu o kontrole předpokládá nejen § 17 správního řádu (hovořící o vedení spisu ve „věcech“, nejen ve všech „řízeních“), ale rovněž zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který následně provádí vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů.

1.2.2 Nabídková stránka

Návrh právní úpravy se dotkne níže uvedených subjektů a institucí:

- správci kapitol státního rozpočtu,
- organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu,

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

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

I.3 Transparence a otevřená data

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

Navrhovaná právní úprava nově výslovně stanoví možnost zveřejňování auditních zpráv z auditu zahraničních prostředků (činnost Auditního orgánu), obdobně jako jsou zveřejňována rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato praxe by mohla přispět ke stávajícímu metodickému úsilí Ministerstva financí o sjednocování výstupů jednotlivých kontrolních orgánů a zvýšení předvídatelnosti rozhodování kontrolních orgánů, a tím i právní jistoty kontrolovaných osob. Zřízení takového nástroje by s sebou samozřejmě přineslo povinnost zajistit ochranu osobních údajů, obchodního tajemství a případně dalších skutečností, u nichž to vyžadují zvláštní právní předpisy. Auditní zprávy Auditního orgánu jsou již dnes veřejnosti přístupné, a to na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Navrhovaná změna by tedy spočívala pouze v tom, že auditní zprávy Auditního orgánu by byly zveřejňovány průběžně bez předchozí žádosti. Předpokládá se, že by

auditní zprávy byly zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup bez nutnosti registrace a uhrazení poplatku.

I.4 Dobrá praxe

Navrhovaná právní úprava je inspirována mezinárodními standardy COSO, PEFA, ISSAI či požadavky na systém vnitřní kontroly formulované DG Budget ve formě konceptu PIFC/PIC aplikované v rámci předvstupních jednání s kandidátskými zeměmi.

Všechny tyto rámce a přístupy se zaměřují na strukturovaný popis dobré praxe při správě a řízení organizací. Společným sledovaným cílem je zajištění ochrany svěřených prostředků a spolehlivosti vykazovaných výsledků. Cestou k naplnění tohoto cíle je vytvořit ve vnitřním fungování organizací základní systémové předpoklady pro to, aby se svěřenými veřejnými prostředky bylo nakládáno hospodárně, efektivně a účelně ve prospěch stanovených strategií, cílů a úkolů, případně aby byly nedostatky včas zjišťovány, aby o nich byly informovány příslušné úrovně řízení a aby docházelo k jejich nápravě a tím i k postupnému zlepšování fungování celku.

Interní audit je v mezinárodním měřítku definován Mezinárodním rámcem profesní praxe interního auditu, který vydává Mezinárodní institut interních auditorů. Tento rámec upravuje zejména:

- Účel, pravomoci a odpovědnost interního auditu
- Nezávislost a objektivitu interního auditu
- Odbornost a náležitou profesní péči
- Zvyšování kvality interního auditu (interní a externí hodnocení)
- Řízení interního auditu (plánování činnosti, schvalování plánu, řízení kapacit, charakter práce, řízení rizik, plánování a realizace dílčích auditů, dohled nad prováděním dílčích auditů, předávání výsledků, kvalita zpráv, monitorování plnění opatření)

Navrhovaná právní úprava stanoví povinnost dodržovat Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu, jejichž aktuální český překlad by byl ze strany Ministerstva financí zajištěn jak na jeho internetových stránkách, tak jejich publikací ve Finančním zpravodaji.

I.5 Sběr dat

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

J. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Předkládaný návrh nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu.

K. Zhodnocení dopadů na rodiny

Předkládaný návrh nemá dopad na rodiny.

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

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

Za schválení připravované operace z věcného hlediska odpovídá primárně příkazce operace, tj. vedoucí zaměstnanec orgánu veřejné správy, případně člen zastupitelstva územního samosprávného celku. V této souvislosti se navrhuje přímo do zákona stanovit, že pokud o realizaci operace rozhoduje kolektivní orgán, odpovědnost příkazce operace za nezbytnost operace k zajištění úkolů, záměrů a cílů orgánu veřejné správy bude nahrazena odpovědností za soulad operace se schváleným rozhodnutím. V ostatních bodech bude odpovědnost příkazce ponechána.

Zřízení útvaru interního auditu se navrhuje u krajů a obcí nad 15 tis. obyvatel (včetně městských částí hlavního města Prahy a městských částí a městských obvodů statutárních měst, pokud hlavní město Praha resp. statutární město nestanoví jinak). Při posuzování splnění limitu ve vztahu k počtu obyvatel obcí se vychází z dat zveřejněných Českým statistickým úřadem.

S realizací navrhované změny se pojí **potenciál personálních úspor ve výši 206 mil. Kč ročně** související se zrušením interního auditu u obcí do 15 tis. obyvatel a jejich příspěvkových organizací, u nichž s ohledem na nízká provozní rizika nelze považovat fungování útvarů interního auditu za efektivní nástroj ochrany veřejných prostředků a lze jej bez významného negativního dopadu nahradit jinými nástroji (primárně kontrolou hospodaření).

Navrhuje se zachovat současný stav podřízení útvaru interního auditu přímo vedoucímu orgánu veřejné správy s dílčí úpravou specifik daných pro kraje, obce a hl. m. Prahu (svěřené personální kompetence vůči vedoucím útvarů daného úřadu radě na návrh ředitele krajského úřadu / ředitele Magistrátu hl. m. Prahy / starosty obce). Útvar interního auditu by tedy byl přímo podřízen a vedoucí útvaru interního auditu jmenován:

- kraje – útvar zařazený do krajského úřadu přímo podřízený řediteli krajského úřadu, jmenován radou kraje na návrh ředitele krajského úřadu,
- obce – útvar zařazený do obecního úřadu přímo podřízený starostovi, jmenován radou obce na návrh starosty obce.

Speciální úprava by byla zvolena i pro schvalování plánů činnosti interního auditu a předkládání zpráv z interního auditu. Schvalování plánů a předkládání zpráv z interního auditu se navrhuje upravit takto:

- kraje – ředitel krajského úřadu,
- obce – starosta obce.

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

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

M.1 Budování přednostně digitálních služeb (princip digital by default)

Z oblastí, které jsou předmětem navrhované právní úpravy, jsou z hlediska digitalizace relevantní tyto tři oblasti:

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

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

Za tímto účelem Ministerstvo financí provozuje informační systém FKVS MKP (Finanční kontroly ve veřejné správě – Modul koordinace a plánování)⁸. Informační systém FKVS MKP funguje tak, že po vložení plánu kontrol informuje kontrolní orgán o všech případech, kdy v plánu veřejnosprávních kontrol jsou zařazeny duplicitní kontrolní akce u dotací, projektů nebo příjemců veřejné finanční podpory, které mají ve svých kontrolních plánech na dané období i další kontrolní orgány. V návaznosti na to kontrolní orgán posoudí nezbytnost provedení takových duplicitních kontrol. V případě, že i po tomto posouzení trvají důvody pro ponechání dané kontrolní akce v plánu kontrol, zaznamená tyto důvody do informačního systému a jsou o nich automaticky informovány ostatní kontrolní orgány, které mají ve svých plánech kontrol duplicitní kontrolní akci s požadavkem na posouzení nezbytnosti jimi zařazené kontrolní akce podle předchozího postupu. Informační systém rovněž umožňuje elektronickou komunikaci mezi kontrolními orgány k dořešení konkrétních duplicit.

Předmětem návrhu je rozšíření povinnosti koordinovat plány kontrol veřejné finanční podpory na všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory bez ohledu na označení kontrolní resp. auditní činnosti. Koordinace plánování bude i nadále plně digitalizovaná, tj. bude probíhat prostřednictvím Informačního systému FKVS MKP, případně jiného funkčně obdobného informačního systému.

K vyhodnocování systému finanční kontroly v současnosti dochází na základě informací, které orgány veřejné správy předávají Ministerstvu financí formou ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol.

⁸ Podrobnosti o Modulu koordinace plánování jsou uvedeny na webových stránkách Ministerstva financí: [FKVS | Informační systémy | Ministerstvo financí ČR \(mfc.cz\)](#)

Roční zprávy o výsledcích finančních kontrol jsou orgány veřejné správy předávány jednou ročně. Povinnost předávat roční zprávu se vztahuje na všechny orgány veřejné správy, které vykonávají veřejnosprávní kontroly nebo zřídily funkci interního auditu. Sběr dat probíhá prostřednictvím webové aplikace, do níž se orgány veřejné správy hlásí prostřednictvím svých datových schránek.⁹ Toto je jediný způsob předávání ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol.

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

M.2 Maximální opakovatelnost a znovupoužitelnost údajů a služeb (princip *only once*)

Údaje, které jsou vykazovány v rámci ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol, jsou předkládány pouze jednou. Jedná se o údaje, které nejsou orgány veřejné správy jinde vykazovány.

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

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

⁹ Podrobnosti o předávání ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol jsou uvedeny na webových stránkách Ministerstva financí: [Zprávy o výsledcích finančních kontrol](#) | [Finanční kontrola](#) | [Ministerstvo financí ČR \(mfc.cz\)](#)

M.3 Budování služeb přístupných a použitelných pro všechny, včetně osob se zdravotním postižením (princip governance accessibility)

Auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků budou zveřejňovány na webových stránkách Ministerstva financí, na které se vztahuje zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 471/2022 Sb.

Na koordinaci plánování a předávání zpráv o výsledcích finančních kontrol se ustanovení zákona č. 99/2019 Sb. nevztahují.

M.4 Sdílené služby veřejné správy

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

M.5 Konsolidace a propojování informačních systémů veřejné správy

Informace předávané do informačního systému Ministerstva financí IS FKVS MKP jsou předávány v souladu se zásadou *only once*. Auditní zprávy z auditu zahraničních prostředků budou veřejně přístupné. S ohledem na charakter informací uvedených v těchto auditních zprávách se nepředpokládá propojení s jinými informačními systémy veřejné správy.

M.6 Mezinárodní interoperabilita - budování služeb propojitelných a využitelných v evropském prostoru

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

M.7 Ochrana osobních údajů v míře umožňující kvalitní služby (princip GDPR)

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

M.8 Otevřenost a transparentnost včetně otevřených dat a služeb (princip open government)

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

Navrhovaná právní úprava nebrání možnosti publikovat otevřená data.

M.9 Technologická neutralita

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

M.10 Uživatelská přívětivost

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