



**Ministerstvo financí**  
České republiky

## **Analýza systému kontrol územních samosprávných celků**



## Manažerské shrnutí

### Cíl analýzy

Analýza systému kontrol vůči územní samosprávě se zaměřením na obce byla vypracována s primárním cílem identifikovat případné duplicity v kontrolním systému a navrhnout opatření, jak omezit či eliminovat nežádoucí duplicity. Na základě této analýzy jsou navržena opatření, která přispějí k efektivnějšímu fungování kontrolního systému včetně harmonogramu jejich implementace.

### Předmět analýzy

V rámci analýzy jsou nejprve podrobně představeny jednotlivé typy kontrol. Další část obsahuje analýzu rozdílů v rozhodovací praxi, která na základě případových studií demonstruje, proč může v téže věci u dvou rozdílných orgánů dojít k rozdílným rozhodnutím. Následují analytické části, které jsou zaměřeny na analýzu nákladů, tzn. zhodnocení náročnosti kontrol jednak na straně kontrolujících orgánů, a jednak na straně obcí, a na analýzu využívání výsledků z kontrol, která má zhodnotit, jestli jsou výsledky z jednotlivých kontrol efektivně využívány a sdíleny. Na závěr je zpracováno zhodnocení fungování stávajícího systému a navržena opatření, která povedou k odstranění zjištěných nedostatků, včetně harmonogramu implementace změn.

### Výsledek analýzy

**Analýza ukázala, že možnost duplicitní kontroly je spojena se skutečností, že daný územní samosprávný celek čerpá dotaci.**

**Při čerpání dotací z fondů Evropské unie se mohou vyskytnout tyto nežádoucí duplicitní kontroly:**

- **Neodstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem, kdy kontrolu se stejným zaměřením může vykonat řídicí orgán, resp. zprostředkující subjekt, platební agentura, Auditní orgán, Platební a certifikační orgán, Evropská komise, Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům. **Tyto kontroly jsou však předpokladem pro čerpání evropských dotací a nelze je omezit v rámci národní legislativy.**
- **Metodicky odstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem a orgány finanční správy. Skutečnost, že orgány finanční správy provádí duplicitní kontrolu se stejným zaměřením jako poskytovatel dotace, který orgánům finanční správy předal podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, je následkem skutečnosti, že jsou poskytovatelé dotací nedostatečně metodicky vedeni a výsledky jejich kontrolní činnosti nelze orgány finanční správy bez dalšího přejmout a použít
- **Legislativně odstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem a Ministerstvem financí. Veřejnosprávní kontrola, kterou vykonává Ministerstvo financí je reliktem a vzhledem k tomu, že stejně zaměřenou kontrolu vykonává poskytovatel dotace, není odůvodněná. Řešením je koncepční změna spočívající v přechodu Ministerstva financí od kontroly žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory k auditu systému poskytovatelů s výjimkou územních samosprávných celků (vrchní audit). Tato změna je obsahem návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

**Při čerpání dotací z národních prostředků se mohou vyskytnout nežádoucí duplicitní kontroly obdobně jako v případě kontrol dotací z fondů Evropské unie. Jde o**

- **Metodicky odstranitelné duplicity** – kontrola dotace poskytovatelem a orgány finanční správy.
- **Legislativně odstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem a Ministerstvem financí.

**Ostatní duplicity** se vyskytují v důsledku částečného překryvu kontrolované agendy. V tomto případě se jedná o duplicitní kontroly veřejných zakázek, kontroly veřejné finanční podpory nebo kontroly naplňování ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze.

Na základě provedené analýzy jsou navržena opatření, která omezí či odstraní výše zmíněné duplicity. Celkem je navrženo 11 opatření, která mají za cíl odstranit dílčí nedostatky a zajistit kvalitnější fungování systému jako celku.



## Návrh změn v nastavení systému kontrol

Na základě provedené analýzy a následného vyhodnocení se navrhují přijmout následující opatření.

Číslo opatření	Zjištění	Příčina	Opatření	Nástroj	Termín implementace
1	System kontroly územních samosprávných celků není vyhodnocován z hlediska efektivnosti. Není zejména nastaven způsob poměrování nákladů vynakládaných na systém a přidané hodnoty zavedených kontrol.	Neexistovala poptávka po vyhodnocování účinnosti systému.	Bude vypracována zpráva o hodnocení systému kontroly územních samosprávných celků. Zpráva by se zpracovávala v tříleté periodicitě a předkládala by se k projednání vládě ČR. Zpráva bude analyzovat a vyhodnocovat účinnost navrhovaných opatření přijatých na základě této analýzy a navrhopvat další opatření pro zajištění efektivního fungování systému. Zpráva se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti.  Za účelem vyhodnocení systému kontroly územních samosprávných celků bude vytvořena pracovní skupina (dále jen „PS ÚSC“).	Usnesení Vlády ČR	1. 9. 2017  První zpráva bude vyhodnocena za období 2018–2021
2	Kontrola veřejné finanční podpory Ministerstvem financí představuje duplicitu v kontrolním systému vůči kontrolám realizovaným poskytovateli dotací a jinými kontrolními orgány.	Pravomoc a tudíž i povinnost Ministerstva financí provádět veřejnosprávní kontrolu u poskytovatelů, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory je dána zákonem o finanční kontrole.	Změna pravomocí Ministerstva financí. Koncepční změna spočívající v přechodu od kontroly žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory k auditu systému poskytovatelů (vrchní audit). Tento audit nebude prováděn u územních samosprávných celků.	Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole	
3	V praxi není efektivně naplňován princip jednotného auditu, tedy evidence a sdílení dokumentů a záznamů souvisejících s průběhem kontroly, ze kterých lze rekonstruovat posloupnost při rozhodování o výsledku kontroly a tyto činnosti ověřit.	Absence platformy pro automatizované sdílení výsledků kontrol územních samosprávných celků.	Stanovení povinnosti orgánům státní správy vkládat informace o kontrolách do informačního systému Ministerstva financí (stávající IS MKP).	/V případě, že nedojde ke schválení zákona o řízení a kontrole veřejných financí, Ministerstvo financí rozšíří povědomí o Informačním systému MKP s cílem zapojit do využívání modulu co nejvíce kontrolních orgánů na dobrovolné bázi (v souladu s § 25 kontrolního řádu). /	1. 1. 2018
4	Kvalita výstupů kontrolní činnosti není posuzována ani vyhodnocována komplexně a úroveň kontrolních výstupů se značně liší.	Řízení kvality výstupů kontrolní činnosti je ponecháváno čistě na nastavení pravidel vnitřního kontrolního systému jednotlivých kontrolních orgánů.	Periodické vyhodnocování kvality výstupů kontrolních orgánů Ministerstvem financí na základě podkladů z IS MKP ve spolupráci s jinými kontrolními orgány . Cílení metodické podpory Ministerstva financí podle výsledků tohoto vyhodnocení. Prověřování kvality výstupů kontrolní činnosti v rámci vrchního auditu Ministerstva financí.	Metodická doporučení Ministerstva financí	



Číslo opatření	Zjištění	Příčina	Opatření	Nástroj	Termín implementace
5	Zprávy o výsledcích finanční kontroly a tedy i o kontrole dotací poskytovaných územním samosprávným celkům nemají potřebnou vypovídací hodnotu a neobsahují data, z nichž je možné vyhodnocovat účinnost kontrolního systému.	Vyhláška č. 416/2004 Sb., která upravuje strukturu zpráv, nebyla od doby své účinnosti novelizovaná, a tudíž nereaguje na vývoj kontrolního systému.	Stanovení obsahu zpráv tak, aby sesbírané informace poskytl ucelenou informaci o provedených kontrolách.	Prováděcí vyhláška k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole  /V případě, že nedojde ke schválení zákona o řízení a kontrole veřejných financí, Ministerstvo financí připraví návrh na úpravu vyhlášky č. 416/2004 Sb./	1. 1. 2018
6	Informace o výkonu kontrol územních samosprávných celků nejsou evidována a není možné vyhodnocovat přidanou hodnotu, časovou náročnost a administrativní zátěž kontrol.	Neexistovala potřeba vykazovat údaje o kontrolách územních samosprávných celků.	Stanovení povinnosti orgánům státní správy evidovat data o kontrolách v určité struktuře, aby tyto údaje měly potřebnou vypovídací hodnotu a mohly být vzájemně porovnatelné. Opatření se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti.	Usnesení vlády ČR	1. 1. 2018
7	Neexistuje systém pro vyhodnocování kontrolních závěrů NKÚ ve vztahu k ÚSC.	Neexistovala potřeba vyhodnocování kontrolních závěrů NKÚ.	Analýza kontrolních závěrů NKÚ ve vztahu k ÚSC v rámci agendy PS ÚSC pro získání podkladu pro směřování metodické pomoci.	Usnesení vlády ČR	1. 1. 2018
8	Duplicita v rámci dílčího předmětu přezkoumávání hospodaření s předmětem kontroly samostatné působnosti Ministerstvem vnitra a jiných kontrolních orgánů.	Překryv formálního vymezení dílčího předmětu kontroly.	Metodické upřesnění předmětů přezkoumávání hospodaření na úrovni Ministerstva financí tak, aby nedocházelo k překryvu kontrolované agendy s Ministerstvem vnitra a dalšími kontrolními orgány.	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s ostatními přezkoumávacími orgány, Ministerstvem vnitra a Komorou auditorů	1. 7. 2018
9	Příprava na kontrolu u obcí trvá ve většině případů déle než poskytování součinnosti při kontrole na místě.	Nedostatečné využívání podkladů ke kontrole, které jsou dostupné z veřejných zdrojů.	Metodická úprava postupu přípravy na kontrolu, tak aby kontrolní orgány více využívaly veřejně dostupné zdroje (např. Monitor – státní pokladna).	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s Ministerstvem vnitra	1. 9. 2017
10	Zpráva o výsledku přezkoumání nemá jednotnou podobu. Zprávu nelze považovat za komplexní výrok o stavu ÚSC.	Zákon stanovuje pouze minimální požadavky na obsah zprávy.	Stanovení požadavků na obsah zprávy o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s přezkoumávacími orgány a Komorou auditorů.	1. 7. 2018
11	Výstupy z kontrolní činnosti nejsou ve většině případů vyhodnocovány pro účely metodického působení.	Nebyla stanovena povinnost provádět tyto činnosti	Zpracování výstupů kontrolní činnosti pro preventivní působení a edukativní využití kontrolovaných subjektů. Toto opatření se nevztahuje na kontroly samostatné a přenesené působnosti	Metodické doporučení Ministerstva financí	1. 1. 2018



## Obsah

1	Úvod .....	12
2	Současný systém kontrol vůči územní samosprávě .....	13
2.1	Kontrola samostatné působnosti .....	13
2.1.1	Předmět kontroly .....	13
2.1.2	Kontrolující a kontrolované orgány .....	14
2.1.3	Plánování a koordinace kontrol .....	15
2.1.4	Proces kontroly .....	15
2.1.5	Počet kontrol a zjištění .....	17
2.1.6	Náročnost kontroly .....	19
2.2	Kontrola přenesené působnosti .....	21
2.2.1	Předmět kontroly .....	21
2.2.2	Kontrolující a kontrolované orgány .....	23
2.2.3	Plánování a koordinace kontrol .....	23
2.2.4	Proces kontroly .....	24
2.2.5	Počet kontrol a zjištění .....	24
2.2.6	Náročnost kontroly .....	29
2.3	Kontrola veřejných zakázek u územních samosprávných celků ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže .....	30
2.3.1	Předmět kontroly .....	30
2.3.2	Kontrolující a kontrolovaný .....	30
2.3.3	Plánování a koordinace .....	31
2.3.4	Proces kontroly .....	31
2.3.5	Počet kontrol a zjištění .....	32
2.3.6	Náročnost kontroly .....	33
2.4	Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí ..	34
2.4.1	Předmět kontroly .....	34
2.4.2	Přezkoumávající orgány a přezkoumávané subjekty .....	35
2.4.3	Plánování a koordinace .....	37
2.4.4	Proces kontroly .....	38
2.4.5	Počet kontrol a zjištění .....	41
2.4.6	Náročnost kontroly .....	43
2.5	Kontroly v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany Finančních úřadů .....	45
2.5.1	Předmět kontroly .....	45
2.5.2	Kontrolující a kontrolovaný .....	45
2.5.3	Plánování a koordinace .....	46
2.5.4	Proces kontroly .....	46
2.5.5	Počet kontrol a zjištění .....	47
2.5.6	Náročnost kontroly .....	49



2.6	Kontrola územních samosprávných celků ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu .....	50
2.6.1	Předmět kontroly .....	50
2.6.2	Kontrolující a kontrolovaný .....	50
2.6.3	Plánování a koordinace .....	50
2.6.4	Proces kontroly .....	51
2.6.5	Počet kontrol a zjištění .....	52
2.6.6	Náročnost kontroly .....	52
2.7	Kontrola veřejné finanční podpory .....	54
2.7.1	Finanční prostředky z fondů Evropské unie .....	54
2.7.2	Finanční prostředky z národních zdrojů .....	70
2.7.3	Finanční prostředky z rozpočtu kraje .....	72
2.8	Vnitřní kontrolní systém a další typy kontrolních mechanismů uvnitř obce .....	75
2.8.1	Řídicí kontrola .....	75
2.8.2	Interní audit .....	78
2.8.3	Využití výsledků řídicí kontroly a interního auditu .....	80
2.8.4	Kontrola finančního a kontrolního výboru .....	80
3	Analýza duplicit a multiplicit kontrol .....	82
3.1	Duplicity v předmětu kontroly .....	82
3.1.1	Kontrola veřejných zakázek .....	82
3.1.2	Kontrola veřejné finanční podpory .....	85
3.1.3	Jiné duplicity v předmětu kontroly .....	87
4	Analýza rozdílů v rozhodovací praxi .....	89
4.1	Rozdíly v závěrech finančních úřadů a poskytovatelů veřejné finanční podpory .....	89
4.1.1	Případové studie nesouladů kontrolních závěrů .....	89
4.2	Rozdíly v závěrech finančních úřadů a ÚOHS .....	91
4.2.1	Případová studie nesouladů kontrolních závěrů .....	91
4.3	Rozdíly v závěrech finančních úřadů a NKÚ .....	91
4.3.1	Případové studie nesouladů kontrolních závěrů .....	92
4.4	Sjednocování praxe při výkonu kontroly mezi Generálním finančním ředitelstvím a dalšími kontrolními orgány .....	94
4.5	Rozdíly v závěrech Auditního orgánu a jiných kontrolních orgánů .....	94
4.5.1	Případové studie nesouladu kontrolních závěrů .....	95
4.6	Závěr .....	97
5	Analýza nákladů kontrol u obcí .....	98
5.1	Analýza nákladů z hlediska kontrolních orgánů .....	98
5.2	Analýza nákladů z hlediska kontrolovaných subjektů – obcí .....	102
5.1	Analýza pravděpodobnosti .....	106
5.2	Závěr .....	110
6	Analýza využívání výsledků z kontrol územních samosprávných celků .....	111
6.1	Kontrola samostatné působnosti .....	112



6.2	Kontrola přenesené působnosti.....	112
6.3	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže .....	112
6.4	Přezkoumávání hospodaření.....	113
6.5	Orgány finanční správy .....	114
6.6	Nejvyšší kontrolní úřad.....	114
6.7	Kontrola poskytovatelů veřejné finanční podpory .....	115
6.8	Auditní orgán.....	116
7	Zhodnocení fungování stávajícího systému .....	117
7.1	Zavedená opatření pro zmírnění a odstranění duplicit.....	123
7.2	Shrnutí.....	125
8	Návrh změn v nastavení systému kontrol.....	129



## Seznam použitých zkratek

3E	Economy, Efficiency, Effectiveness (hospodárnost, účelnost, efektivnost)
AO	Auditní orgán
CRR	Centrum pro regionální rozvoj
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EHS	Evropská hospodářská společenství
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr
FÚ	Finanční úřad
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GŘ ÚP	Generální ředitelství Úřadu práce
HMP	Hlavní město Praha
CHKO	Chráněná krajinná oblast
IOP	Integrovaný operační program
IROP	Integrovaný regionální operační program
ISAO	Informační systém Auditního orgánu
ISMPP	Informační systém Modul plánování a přezkoumávání
IS SZIF	Informační systém Státního zemědělského a intervenčního fondu
KÚ	Krajský úřad
KÚ JČ	Krajský úřad Jihočeského kraje
KÚ JM	Krajský úřad Jihomoravského kraje
KÚ KV	Krajský úřad Karlovarského kraje
KÚ KH	Krajský úřad Královohradeckého kraje
KÚ LI	Krajský úřad Libereckého kraje
KÚ MS	Krajský úřad Moravskoslezského kraje
KÚ OL	Krajský úřad Olomouckého kraje
KÚ PA	Krajský úřad Pardubického kraje
KÚ PL	Krajský úřad Plzeňského kraje
KÚ SČ	Krajský úřad Středočeského kraje
KÚ ÚS	Krajský úřad Ústeckého kraje
KÚ VY	Krajský úřad Kraje Vysočina
KÚ ZL	Krajský úřad Zlínského kraje
LPIS	Land Parcel Identification System
MČ HMP	Městská část hlavního města Prahy
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MHPM	Magistrát hlavního města Prahy
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MF O 17	Ministerstvo financí – odbor 17 (Kontrola)
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MV – ODK	Ministerstvo vnitra - Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
MV – OSČ	Ministerstvo vnitra - Odbor správních činností
MV – OVS	Ministerstvo vnitra - Odbor všeobecné správy
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NO	nařízení obce
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OP	operační program
OPD	Operační program Doprava
OPLZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OPPI	Operační program Podnikání a inovace
OPPIK	Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost
OPTP	Operační program technická pomoc
OPVAVPI	Operační program Výzkum a vývoj pro inovace a vzdělávání
OPVK	Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost
OPVVV	Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání
OPZ	Operační program zaměstnanost





<b>OPŽP</b>	Operační program životní prostředí
<b>OZV</b>	obecně závazná vyhláška
<b>PCO</b>	Platební a certifikační orgán
<b>PRV</b>	Program rozvoje venkova
<b>RRRS</b>	Regionální rada regionů soudržnosti
<b>SFDI</b>	Státní fond dopravní infrastruktury
<b>SFŽP</b>	Státní fond životního prostředí
<b>SSHR</b>	Správa státních hmotných rezerv
<b>ÚOHS</b>	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>ÚSC</b>	územní samosprávný celek
<b>VFP</b>	veřejná finanční podpora



## Seznam tabulek

Tabulka 1 – Přehled kontrolujících a kontrolovaných orgánů při výkonu kontrol samostatné působnosti	14
Tabulka 2 – Počet uskutečněných kontrol a počet zkontrolovaných obcí v rámci kontrol samostatné působnosti v letech 2012–2014	17
Tabulka 3 – Přehled posouzených obecně závazných vyhlášek v letech 2012–2013	18
Tabulka 4 – Přehled kontrol výkonu samostatné působnosti u městských částí a městských obvodů v letech 2012–2013	19
Tabulka 5 – Náročnost kontrol samostatné působnosti u obcí	20
Tabulka 6 – Přehled úseku státní správy pro kontroly přenesené působnosti u obcí, městských částí či městských obvodů	22
Tabulka 7 – Přehled kontrolujících a kontrolovaných orgánů při výkonu kontrol přenesené působnosti	23
Tabulka 8 – Počet zjištěných nedostatků a uložených nápravných opatření při kontrolách výkonu přenesené působnosti u krajských úřadů a hlavního města Prahy v letech 2012–2013	25
Tabulka 9 – Počet zjištěných nedostatků z kontrol přenesené působnosti u krajských úřadů a hlavního města Prahy v letech 2012–2013	26
Tabulka 10 – Přehled kontrol přenesené působnosti dle typu obce v letech 2012–2013	26
Tabulka 11 – Kontroly přenesené působnosti u obcí dle kontrolovaných úseků v letech 2012–2013	26
Tabulka 12 – Počet zjištění a uložených opatření na kontrolu v letech 2012–2013	27
Tabulka 13 – Přehled posouzených nařízení obce za roky 2012–2013	28
Tabulka 14 – Přehled kontrol výkonu přenesené působnosti u městských částí a městských obvodů v letech 2012–2013	28
Tabulka 15 – Náročnost kontroly přenesené působnosti u obcí	29
Tabulka 16 – Přehled kontrol územních samosprávných celků ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v roce 2015	32
Tabulka 17 – Způsob zajištění přezkoumání hospodaření v letech 2012–2014	35
Tabulka 18 – Počty kontrolních akcí v rámci přezkoumání hospodaření 2012–2014	41
Tabulka 19 – Náročnost přezkoumávání hospodaření obcí	44
Tabulka 20 – Náročnost přezkoumávání hospodaření krajů	44
Tabulka 21 – Počet kontrol v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany finančních úřadů v letech 2012–2014	48
Tabulka 22 – Náročnost kontrol ze strany finančních úřadů u obcí	49
Tabulka 23 – Počet kontrolovaných ÚSC a počet kontrolních akcí, v jejichž rámci byly předmětem kontroly ÚSC	52
Tabulka 24 – Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem u obcí	53
Tabulka 25 – Počet vykonaných kontrol na místě vybranými řídicími orgány a zprostředkujícím subjektem u příjemců dotací v letech 2012 až 2014 (zdroj: vlastní dotazníkové šetření)	58
Tabulka 26 – Náročnost kontroly řídicích orgánů u obcí	59
Tabulka 27 – Náročnost kontroly pro řídicí orgány	59
Tabulka 28 – Náročnost kontroly Auditního orgánu	65
Tabulka 29 – Kontroly, které vykonával SZIF jako platební agentura v letech 2012–2014	66



Tabulka 30 – Náročnost kontroly z pohledu platební agentury .....	68
Tabulka 31 – Počet vykonaných kontrol na místě u příjemců dotací ze strany MF – odbor17 v letech 2014–2015 .....	72
Tabulka 32 – Souhrn interních auditů vykonaných u ÚSC v roce 2015 .....	79
Tabulka 33 – Přehled kontrolních orgánů oprávněných kontrolovat veřejné zakázky .....	84
Tabulka 34 – Kontrola veřejné finanční podpory .....	87
Tabulka 35 – Přehled společných jednání zástupců orgánů finanční správy ČR se zástupci poskytovatelů dotací a NKÚ .....	94
Tabulka 36 – Průměrná doba trvání jedné kontroly ze strany kontrolního orgánu .....	98
Tabulka 37 – Délka trvání jednotlivých fází kontroly u kontrolních orgánů .....	100
Tabulka 38 – Průměrná doba trvání jedné kontroly na straně obcí .....	102
Tabulka 39 – Délka trvání jednotlivých fází kontroly u obcí .....	105
Tabulka 40 – Pravděpodobnost, že se na obci potkají dvě konkrétní kontroly .....	108
Tabulka 41 – Pravděpodobnost počtu kontrol na obci v celém roce .....	108

## Seznam obrázků

Obrázek 1 – Průběh kontroly před vznikem závazku .....	77
Obrázek 2 – Průběh kontroly po vzniku závazku .....	78
Obrázek 3 – Možné kontroly u obce bez čerpání veřejné finanční podpory .....	125
Obrázek 4 – Možné kontroly u obce v případě čerpání veřejné finanční podpory z národních zdrojů .....	126
Obrázek 5 – Možné kontroly u obce v případě čerpání veřejné finanční podpory z evropských zdrojů .....	127

## Seznam grafů

Graf 1 – Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly ze strany kontrolního orgánu .....	99
Graf 2 – Grafické znázornění délky jednotlivých fází kontroly u kontrolních orgánů .....	99
Graf 3 – Náročnost kontrol z pohledu kontrolních orgánů .....	101
Graf 4 – Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly na straně obcí .....	103
Graf 5 – Grafické znázornění délky jednotlivých fází kontroly u obcí .....	104
Graf 6 – Náročnost kontrol z pohledu kontrolovaných subjektů – obcí .....	106
Graf 7 – Pravděpodobnost, že obec navštíví alespoň daný počet kontrol .....	109
Graf 8 – Pravděpodobnost, že obec navštíví daný počet kontrol .....	109



## 1 Úvod

Kontrolní systém vůči územní samosprávě je laickou i odbornou veřejností hodnocen jako nepřehledný, přebujelý a plný duplicit, případně multiplicit. Dlouhodobě existuje snaha snižovat kontrolní zátěž na straně územních samosprávných celků, stejně jako omezovat duplicitní kontroly, které se v současném systému mohou vyskytovat. Bez zevrubné analýzy kontrolního prostředí však nelze provést systémové změny, které by přinesly žádoucí výsledek.

Hlavním cílem analýzy je zhodnotit, zda je současný systém zdrojem duplicit a multiplicit kontrol vykonávaných vůči územní samosprávě. V případě, že bude zjištěno, že se duplicity v systému vyskytují, bude cílem této analýzy také navrhnout opatření, které by vedlo k omezení či eliminaci nežádoucích duplicit.

Vedlejším cílem této analýzy je provést analýzu celého kontrolního prostředí a navrhnout změny, které by vedly k efektivnějšímu fungování celého systému, primárně s ohledem na snížení kontrolní zátěže vůči obcím.

V návaznosti na stanovené cíle bylo zvoleno následující členění analýzy:

- popis současného systému kontrol vůči územní samosprávě,
- analýza duplicit a multiplicit kontrol,
- analýza rozdílů v rozhodovací praxi,
- analýza nákladů,
- analýza využívání závěrů z kontrol,
- zhodnocení fungování stávajícího systému a
- návrh změn v nastavení systému kontrol.

Vzhledem k zaměření analýzy na kontroly územní samosprávy bude analyzována kontrolní činnost následujících orgánů:

- Ministerstvo vnitra, magistráty v rámci kontroly samostatné působnosti,
- Kraje a ústřední správní úřady, magistráty v rámci kontroly přenesené působnosti,
- Kraje v rámci přezkoumávání hospodaření obcí,
- Auditní orgán,
- Řídicí orgány,
- Poskytovatelé národních dotací,
- Finanční úřady,
- Nejvyšší kontrolní úřad,
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Pro úplnost přehledu probíhajících kontrol, které dopadají na územní samosprávné celky, bude jedna kapitola věnována vnitřnímu kontrolnímu systému, který představuje kontrolu nakládání s veřejnými prostředky probíhající uvnitř každé organizace.

Pro vyčíslení náročnosti kontrol v rámci analýzy nákladů byl obcím, krajům a kontrolním orgánům rozeslán dotazník k získání potřebných údajů.



## 2 Současný systém kontrol vůči územní samosprávě

### 2.1 Kontrola samostatné působnosti

Územním samosprávným celkům je na základě zákona svěřen výkon samostatné působnosti. Konkrétní právní úprava vychází ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o krajích), zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích) a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o hlavním městě Praze).

Do samostatné působnosti spadají záležitosti, které obec, kraj a hlavní město Praha vykonává jako veřejnoprávní korporace vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Tyto územní samosprávné celky disponují vlastním majetkem, vlastními příjmy a výdaji a hospodaří samostatně se svým rozpočtem. Při výkonu samostatné působnosti jsou tyto územní samosprávné celky vázány zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. V rámci samostatné působnosti vykonávají agendu, která se týká rozvoje celého území územního samosprávného celku a spolupráce s ostatními územními samosprávnými celky. Vykonávají zřizovatelské funkce ve vztahu k příspěvkovým organizacím (např. školy, zdravotnická zařízení, záchranná služba, ústavy sociální péče, nebo správa a údržba silnic) včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a poskytují jim granty a dotace.

Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon<sup>1</sup>.

#### 2.1.1 Předmět kontroly

Ministerstvo vnitra provádí kontroly, při nichž je kontrolován výkon samostatné působnosti ve všech základních aspektech daných zákonem o krajích, zákonem o obcích a zákonem o hlavním městě Praze. Předmětem kontrolních posouzení je plnění zákonných povinností. Tento typ kontrol má preventivně metodický charakter. To znamená, že v průběhu kontroly na místě a při zpracování protokolu je kladen značný důraz na metodickou pomoc, a to i v oblastech, u nichž nebylo zjištěno porušení zákona. Obcím jsou tak v průběhu kontroly zodpovězeny jejich dotazy a jsou jim také předána metodická doporučení vydaná Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly (Ministerstvo vnitra).

Konkrétně jsou kontrolované kompetence **svěřené krajům** v rámci samostatné působnosti specifikovány především v § 11, § 35, § 36 a § 59 zákona o krajích. Předmětem kontroly je dodržování plnění povinností stanovených zákonem o krajích.

Do samostatné působnosti **obcí** patří záležitosti, které jsou specifikovány především v § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích. Konkrétně jsou kontrolována jednotlivá ustanovení zákona o obcích upravující činnost zastupitelstva a rady obce, nakládání s nemovitým majetkem obce, problematiku právních předpisů obce a práva občana obce. V neposlední řadě je kontrolováno vedení úřední desky.

Do samostatné působnosti **hlavního města Prahy** patří zejména záležitosti uvedené v § 59 a 68 zákona o hlavním městě Praze. Předmětem kontroly je dodržování plnění povinností stanovených zákonem o hlavním městě Praze.

**Městské části hlavního města Prahy** mají kompetence svěřené do samostatné působnosti specifikované v § 18 zákona o hlavním městě Praze. Jedná se například o schvalování strategie rozvoje městské části, rozhodování o vyhlášení místního referenda na území městské části či rozhodování o veřejných zakázkách, jejichž předmět plnění se vztahuje k území městské části. Hlavní město Praha také ve svém Statutu stanoví záležitosti, které svěří do samostatné působnosti městských částí nad rozsah stanovený zákonem.

V případě **městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst** jsou kompetence přidělené do samostatné působnosti upraveny v § 130 zákona o obcích, který říká, že územně

---

<sup>1</sup> Čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.



členěná statutární města upraví své vnitřní poměry statutem, ve kterém vymezí pravomoc městských obvodů a městských částí na úseku samostatné působnosti. Je na uvážení územně členěného statutárního města, zda a případně, které kompetence v oblasti výkonu samostatné působnosti přeneše na městské části či městské obvody. Tím pádem je ovlivněn i výkon kontroly samostatné působnosti svěřené městským obvodům a městským částem.

### 2.1.2 Kontrolující a kontrolované orgány

Kontrolujícím orgánem v případě kontrol výkonu samostatné působnosti krajů je na základě § 86 zákona o krajích Ministerstvo vnitra. Kontrolovány jsou orgány kraje, které vykonávají samostatnou působnost, tedy krajský úřad, zastupitelstvo, rada a hejtman. V případě kontrol výkonu samostatné působnosti u hlavního města Prahy je kontrolním orgánem na základě § 113 o hlavním městě Praze také Ministerstvo vnitra. Kontrolovány jsou orgány magistrátu, které vykonávají samostatnou působnost, tedy rada, zastupitelstvo a primátor. Při výkonu kontrol samostatné působnosti je na hlavní město Prahu nahlíženo jako na kraj.

Výkon samostatné působnosti obcí (pod pojmem obec se rozumí též město, statutární město a městys) je kontrolován Ministerstvem vnitra na základě § 129 zákona o obcích. Kontrolovány jsou orgány obce, které vykonávají samostatnou působnost, tedy zastupitelstvo, rada, starosta (primátor) a obecní úřad (magistrát, městský úřad, úřad městyse).

Kontrolu výkonu samostatné působnosti v případě městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst zajišťují magistráty územně členěných statutárních měst podle § 129 zákona o obcích. Kontrola výkonu samostatné působnosti městských částí hlavního města Prahy je na základě § 113 zákona o hlavním městě Praze zajištěna magistrátem hlavního města Prahy. Kontrolovány jsou orgány městských částí a městských obvodů, které vykonávají samostatnou působnost, tedy městský úřad, rada, zastupitelstvo a starosta.

Celkový přehled kontrolních orgánů a kontrolovaných osob zobrazuje následující tabulka.

Kontrolní orgán	Ministerstvo vnitra	Ministerstvo vnitra	Ministerstvo vnitra	Magistrát územně členěného statutárního města	Magistrát hlavního města Prahy
Kontrolovaná osoba	Kraj • Krajský úřad • Rada • Zastupitelstvo • Hejtman	Hlavní město Praha • Magistrát • Rada • Zastupitelstvo • Primátor	Obec • Magistrát • Městský úřad • Obecní úřad • Úřad městyse • Rada • Zastupitelstvo • Primátor • Starosta	Městský obvod/ městská část • Městský úřad • Rada • Zastupitelstvo • Starosta	Městská část hlavního města Prahy • Městský úřad • Rada • Zastupitelstvo • Starosta
Právní úprava	§ 86 zákona o krajích	§ 113 zákona o hlavním městě Praze	§ 129 zákona o obcích	§ 129 zákona o obcích	§ 113 zákona o hlavním městě Praze

Tabulka 1 - Přehled kontrolujících a kontrolovaných orgánů při výkonu kontrol samostatné působnosti

Na základě rozčlenění kontrol podle kontrolujícího orgánu a kontrolovaného typu územního samosprávného celku vzniknou dvě kategorie:

- **Obce, kraje a hlavní město Praha**, u kterých vykonává kontrolu výkonu samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, a
- **Městský obvod / městská část**, u kterých vykonává kontrolu výkonu samostatné působnosti Magistrát hlavního města Prahy nebo magistrát územně členěných statutárních měst.



### 2.1.3 Plánování a koordinace kontrol

V rámci výkonu kontroly samostatné působnosti obcí se nepočítá s plánováním a koordinací kontrol, neboť naprostá většina těchto kontrol se vykonává na základě podnětu. Takovýto podnět může podat kdokoliv, nejčastěji to jsou občané konkrétní obce. Bylo zaznamenáno i několik případů, kdy požádá o provedení kontroly také sama obec. Ministerstvo vnitra však může realizovat kontroly samostatné působnosti také z vlastní iniciativy a na základě interních poznatků.

K výběru kraje je kompetentní pracovník Ministerstva vnitra pověřený plánováním kontrol výkonu samostatné působnosti. Postup výběru kontrolovaného kraje nebo hlavního města Prahy není stanoven interními směrnici. Každý rok probíhá kontrola samostatné působnosti vždy u dvou krajů, nebo u jednoho kraje a u hlavního města Prahy. Cílem je postupná kontrola všech krajů.

Kontroly výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům městských částí či městských obvodů jsou plně v kompetenci příslušných územně členěných statutárních měst. Zpracování plánu kontrol územně členěnými statutárními městy předpokládá § 27 zákona č. 255/2012, o kontrole (dále jen kontrolní řád), dle kterého kontrolní orgán zpracuje plán kontrol, nebrání-li tomu jejich povaha nebo účel.

### 2.1.4 Proces kontroly

V případě kontrol výkonu samostatné působnosti se postupuje podle kontrolního řádu.

#### 2.1.4.1 Postup kontroly podle kontrolního řádu

V průběhu kontroly kontrolní orgán zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.

Před zahájením samotné kontroly může kontrolní orgán provádět tzv. **úkony předcházející kontrole**. Jejich účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. O těchto úkonech musí být pořízen záznam.

Kontrolní orgán vydá **pověření ke kontrole**, kde je určena osoba (osoby), která bude kontrolu vykonávat. To může mít podobu písemného pověření k jednotlivé kontrole, případně může mít podobu průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.

**Kontrolující může být jeden nebo jich může být více. Pokud je kontrolujících více**, určí nadřízená osoba kontrolujících vedoucího kontrolní skupiny. Kontroly se může zúčastnit také tzv. **přizvaná osoba** (vždy fyzická osoba) z důvodu dosažení účelu kontroly (např. specifické odborné znalosti, které nemají kontrolující). Konkrétní důvod přizvání musí kontrolní orgán uvést v kontrolním protokolu. Přizvaná osoba nemusí být zaměstnancem kontrolního orgánu, ale musí mít také vystaveno pověření ke kontrole a její práva a povinnosti se řídí přiměřeně ustanoveními kontrolního řádu o právech a povinnostech kontrolujících.

#### Zahájení kontroly

Kontrola jako taková je zahájena:

- předložením pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo **povinné osobě** (není v postavení kontrolované osoby, ale může přispět ke splnění účelu kontroly, například dodavatel kontrolované osoby),
- doručením oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě, jehož součástí musí být pověření ke kontrole anebo seznam kontrolujících,
- provedením kontrolního úkonu, který bezprostředně předchází předložením pověření ke kontrole.

Pokud je kontrola zahájena bez přítomnosti kontrolované osoby, musí být kontrolovaná osoba o zahájení kontroly informována dodatečně.

#### Práva a povinnosti zúčastněných

V rámci probíhající kontroly **má kontrolující právo** vstupovat do prostor souvisejících s předmětem kontroly. Kontrolující může požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby přítomné v místě kontroly,



požadovat poskytnutí údajů a dokumentů, které se vztahují k předmětu kontroly, pořizovat zvukové a obrazové záznamy, odebírat vzorky, využívat technických prostředků kontrolované osoby a vyžadovat od kontrolované osoby součinnost potřebnou k výkonu kontroly (poskytnutí uzamykatelné místnosti apod.).

**Kontrolující má** v rámci kontroly **povinnost** zjistit skutečný stav kontrolované věci a doložit svá zjištění potřebnými podklady. V případě zajištění originálních podkladů musí kontrolující vydat o tomto úkonu potvrzení. Kontrolující má povinnost mlčenlivosti ve vztahu ke skutečnostem, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem kontroly. Kontrolující má povinnost předložit kontrolované nebo povinné osobě pověření ke kontrole.

V rámci kontroly **má kontrolovaná osoba oprávnění** požadovat po kontrolujícím předložení pověření ke kontrole spolu s dalším dokumentem dokládajícím totožnost kontrolujícího, může namítat podjatost kontrolujícího nebo přizvané osoby, má právo seznámit se s obsahem kontrolního protokolu a právo podávat námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole, má právo zúčastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly.

**Kontrolovaná osoba má povinnost** vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat kontrolujícímu součinnost nezbytnou pro výkon kontroly. V případě, že o to kontrolující požádá, musí kontrolovaná osoba ve stanovené lhůtě zaslat kontrolujícímu písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou. Povinná osoba musí poskytnout součinnost při výkonu kontroly, pokud nelze součinnost poskytnout prostřednictvím kontrolované osoby.

### Protokol o kontrole

Kontrolující vyhotoví o uskutečněné kontrole protokol o kontrole. Stejnopis protokolu doručí kontrolované osobě.

Kromě identifikačních údajů o kontrolujícím, kontrolované osobě a základních informací o realizované kontrole, obsahuje kontrolní protokol zejména kontrolní zjištění obsahující skutečný stav věci s uvedením nedostatků a právních předpisů, které byly porušeny.

Protokol o kontrole se vyhotoví do 30 dnů od provedení posledního kontrolního úkonu. V případě složitých případů se lhůta prodlužuje na 60 dnů.

Kontrolovaná osoba může v případě nesouhlasu s kontrolním zjištěním podat kontrolnímu orgánu námítky do 15 dnů od doručení protokolu o kontrole (pokud není v protokolu uvedena lhůta delší). Námítky musí být v písemné podobě a musí v nich být uvedeno, proti kterému kontrolnímu zjištění směřují, včetně odůvodnění nesouhlasu se zjištěním. Kontrolující nebo vedoucí kontrolní skupiny může **vyhovět** námítkám do 7 dnů. V případě, že tak neučiní, námítky vyřídí nadřízená osoba kontrolujícího do 30 dnů (u složitých případů se lhůta prodlužuje na 60 dnů a kontrolovaná osoba musí být o takovém prodloužení lhůty informována). Námítky podané po termínu, neoprávněnou osobou, bez odůvodnění, bez jasného vymezení, proti kterému zjištění směřují, nadřízená osoba kontrolujícího **zamítne jako nedůvodné**. Jestliže je do vyřízení námítek s kontrolovanou osobou zahájeno správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze námítky vyřídít v rámci tohoto správního řízení.

### Ukončení kontroly

Kontrola je ukončena:

- marným uplynutím lhůty pro podání námítek nebo vzdáním se práva podat námítky,
- dnem doručení vyřízení námítek kontrolované osobě, nebo
- dnem, ve kterém byly námítky předány k vyřízení ve správním řízení.





## 2.1.5 Počet kontrol a zjištění

### 2.1.5.1 Kontrola výkonu samostatné působnosti u krajů a hlavního města Prahy

V letech **2012–2013** se uskutečnily celkem **4 kontroly samostatné působnosti krajů**. Při uvedených kontrolách bylo zjištěno celkem 6 porušení zákona, a to výhradně v oblasti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o svobodném přístupu k informacím). Předmětem kontroly bylo zveřejňování poskytnutých informací způsobem umožňujícím dálkový přístup do 15 dní od poskytnutí, zveřejnění výroční zprávy o činnosti kraje v oblasti svobodného přístupu k informacím za předcházející rok a její náležitosti. Pouze v jednom případě nebylo při kontrole zjištěno žádné porušení zákona (Plzeňský kraj), v ostatních případech byla zjištěna průměrně 2 porušení zákona na jednu kontrolu.

### 2.1.5.2 Kontrola výkonu samostatné působnosti u obcí

V letech **2012–2014** bylo každý rok **v průměru** zkontrolováno **110 obcí**.

Rok	Počet kontrol	Počet zkontrolovaných obcí
2012	105	105
2013	112	112
2014	113	113

**Tabulka 2 – Počet uskutečněných kontrol a počet zkontrolovaných obcí v rámci kontrol samostatné působnosti v letech 2012–2014**

Zdroj: dotazník

Vyhodnocení výsledků realizovaných kontrol je k dispozici pouze za **období 2012–2013<sup>2</sup>**. V těchto letech bylo zkontrolováno **celkem 217 obcí** a celkem bylo zjištěno **1328 porušení zákona**.

Při kontrolách výkonu samostatné působnosti byla shledána pochybení v oblasti nakládání s nemovitým majetkem obcí. Přes čtvrtinu kontrolovaných obcí (27 %) porušilo ustanovení § 39 odst. 1 zákona o obcích ukládající obcím povinnost zveřejnit záměr prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku. V oblasti činnosti zastupitelstva a rady obce patří mezi nejčastější nedostatky vady v zápisech ze zasedání zastupitelstva a rady obce, porušení pravidla, že zasedání zastupitelstva se musí uskutečnit alespoň jedenkrát za tři měsíce, nebo také, že rada překročila rozsah působností vymezených zákonem o obcích. Často nebyly také vůbec, či po stanovenou dobu zveřejněny informace o konání zasedání zastupitelstva obce.

V oblasti právních předpisů obce byla nejčastějším pochybením skutečnost, že obce nevedou evidenci právních předpisů, které vydaly, a také, že tato evidence neobsahuje údaje stanovené zákonem o obcích. Často bylo také zjištěno, že obce nezaslaly obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra po jejím vyhlášení.

Při kontrole dodržování zákona o svobodném přístupu k informacím bylo v období 2012–2013 konstatováno porušení zákona v 638 případech, což představuje 48 % všech zjištění. V oblasti povinně zveřejňovaných informací bývá nejčastějším problémem splnění zveřejňovací povinnosti dle ustanovení § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, dodržení struktury povinně zveřejňovaných informací dle § 5 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s prováděcí vyhláškou č. 442/2006 Sb., a zveřejnění výroční zprávy ve smyslu ustanovení § 18 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013<sup>3</sup> (dále také „hodnotící zpráva“), kterou vydalo Ministerstvo vnitra, k tomu uvádí: „Výše uvedená porušení zákona nelze přičítat nedostatečné metodické

<sup>2</sup> Vyhodnocení vychází z hodnotící zprávy Ministerstva vnitra 2012–2013. Hodnotící zpráva za následující období 2014–2016 bude zpracována až v průběhu roku 2017.

<sup>3</sup> Ke stažení zde: [WWW.MVCR.CZ/SOUBOR/HODNOTICI-ZPRAVA-ZA-LETA-2012-2013-PDF.ASPX](http://www.mvcr.cz/soubor/hodnotici-zprava-za-leta-2012-2013-pdf.aspx).



*pomoci, jež je v daných oblastech velmi intenzivní. Převažujícím důvodem negativních kontrolních zjištění je spíše lidské selhání a nedůslednost představitelů obce“.*

### Metodické výjezdy Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra realizuje také metodické výjezdy, na nichž jsou řešeny obdobné okruhy problémů jako při kontrolách, a které ale zároveň představují rychlý a operativní zásah včetně poskytnutí metodické pomoci. V roce 2012 bylo uskutečněno 98 a v roce 2013 bylo realizováno 79 metodických výjezdů.

Metodické výjezdy jsou svým charakterem operativnější a nejsou natolik formálně svázané jako kontroly výkonu samostatné působnosti. Jsou využívány zejména při řešení podnětů, kdy je třeba operativně ověřit uváděné skutečnosti. Předmět metodického výjezdu je oproti kontrole výkonu samostatné působnosti výrazně užší, přičemž se nepostupuje dle kontrolního řádu. Obci je zaslán k využití při další činnosti v samostatné působnosti podrobný záznam z tohoto metodického výjezdu obsahující podstatné části projednané problematiky. Způsob výběru obce, u které bude proveden metodický výjezd, není stanoven interním předpisem. Záleží na posouzení referenta a vedení odboru, zda je v konkrétním případě nejvhodnějším řešením vykonání metodického výjezdu. Metodické výjezdy jsou realizovány zejména s cílem zajistit relevantní dokumenty k řádnému prošetření podnětu (příp. je problematika natolik složitá, že je zapotřebí osobní konzultace s představiteli obce), s cílem poskytnout konzultace při vydávání obecně závazných vyhlášek nebo při nápravě nedostatků zjištěných při kontrole. Metodické výjezdy jsou realizovány i na základě žádosti obce a jsou realizovány s odkazem na § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), a dozorovou a kontrolní pravomoc Ministerstva vnitra stanovenou § 123 a násl. zákona o obcích.

### Kontrola zákonnosti obecně závazných vyhlášek

Obce mohou v mezích zákonů stanovujících samostatnou působnost vydávat obecně závazné vyhlášky. Dle ustanovení § 12 odst. 6 zákona o obcích má obec povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Zákonnost obecně závazných vyhlášek posuzuje odbor veřejné správy dozoru a kontroly. Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Nejednají-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá Ministerstvo vnitra k Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

Posouzených OZV	OZV (nezákonné)	Dobrovolná náprava nezákonnosti OZV	OZV (pozastavení účinnosti)	OZV (žaloba)	Počet OZV zrušených ÚS
11 536	869	776	2	2	1

**Tabulka 3 – Přehled posouzených obecně závazných vyhlášek v letech 2012–2013**

**Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013**

V letech 2012–2013 bylo posouzeno v souhrnu 11 536 obecně závazných vyhlášek. Na základě právních rozborů, které obsahují podrobnou právní argumentaci, a také osobního projednávání zjištěných nezákonností obce v 776 případech z 869 nezákonných vyhlášek akceptovaly výhrady a dobrovolně přistoupily ke zjednání nápravy. Ve sledovaném období byla ústavním soudem zrušena pouze jedna obecně závazná vyhláška.

#### 2.1.5.3 Kontrola výkonu samostatné působnosti u městských obvodů / městských částí hlavního města Prahy nebo územně členěných statutárních měst

Celkový přehled realizovaných kontrol výkonu samostatné působnosti u městských částí a městských obvodů je uveden v následující tabulce.



	Počet městských částí / městských obvodů	Počet kontrol samostatné působnosti	Počet zkontrolovaných městských částí / městských obvodů
Magistrát hlavního města Prahy	57	2	2
Magistrát statutárního města Brna	29	26	17
Magistrát statutárního města Liberce	1	1	1
Magistrát statutárního města Opavy	8	0	0
Magistrát statutárního města Ostravy	23	77	20
Magistrát statutárního města Pardubic	8	24	8
Magistrát statutárního města Plzně	10	0	0
Magistrát statutárního města Ústí nad Labem	4	31	4

**Tabulka 4 – Přehled kontrol výkonu samostatné působnosti u městských částí a městských obvodů v letech 2012-2013**

**Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013**

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, kontroly výkonu samostatné působnosti nebyly ve sledovaném období uskutečněny v Plzni a Opavě. V ostatních případech byly kontroly samostatné působnosti prováděny.

Statutární města hodnotí zákonnost výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům jednotlivých městských částí a městských obvodů dobře. Při realizovaných kontrolách nebyly zjištěny systémové nedostatky. Převážná část kontrolních zjištění byla hodnocena jako nezávažná nebo méně závažná, proto nebylo nutné přijímat opatření zásadního charakteru.

#### 2.1.5.4 Využití výsledků

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra vede evidenci kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, která obsahuje tyto údaje: pořadové číslo kontroly, kontrolovaná obec, spisová značka, datum provedení kontroly, typ obce, počet obyvatel, počet kontrolních zjištění (porušení zákona), výčet porušených ustanovení, dále jsou sledovány procesní a interně nastavené lhůty při vedení kontroly.

Výstupy z evidence jsou využívány jako podklad pro zpracování hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy<sup>4</sup> a každoročně vydávaného sborníku odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra<sup>5</sup>.

#### 2.1.5.5 Nápravná opatření a sankce

Na základě § 87 zákona o krajích, § 114 zákona o hlavním městě Praze a § 129a zákona o obcích jsou kontrolované územní samosprávné celky povinny zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou.

Ministerstvo vnitra nemá v případě kontrol samostatné působnosti oprávnění sankcionovat či vynutit splnění zákonné povinnosti (výjimkou je sankce za neposkytnutí součinnosti při probíhající kontrole dle kontrolního řádu).

#### 2.1.6 Náročnost kontroly

Náročnost kontroly výkonu samostatné působnosti je sledována z dvou úhlů, a to jak ze strany kontrolovaného subjektu (obce nebo kraje), tak ze strany kontrolujícího orgánu (Ministerstva vnitra).

Údaj o průměrné časové náročnosti jedné kontroly se z pohledu kontrolovaného subjektu a kontrolujícího orgánu významně liší. U kontroly výkonu samostatné působnosti zaměstnanci obce věnují poskytování

<sup>4</sup> Ministerstvo vnitra zpracovává hodnotící zprávu na základě usnesení vlády č. 689 ze dne 11. 9. 2013.

<sup>5</sup> Sborník představuje výroční informaci o činnosti tohoto odboru, včetně informací o jeho kontrolní a dozorové činnosti.



součinnosti kontrolnímu orgánu (Ministerstvu vnitra) v průměru 32 hodin. Ministerstvo vnitra (v průměru 3 zaměstnanci) přitom stráví kontrolou na místě jen 4 hodiny. Tento významný rozdíl je způsoben skutečností, že součástí poskytování součinnosti obce je i příprava potřebných podkladů nebo vypořádání se se závěry kontroly. Z toho vyplývá, že i pokud je kontrola na místě prováděna jen 4 hodiny a z pohledu kontrolního systému jde o nejkratší délku trvání kontroly u obcí, je skutečná zátěž dopadající na obce daleko vyšší (až osminásobně).

Konkrétní údaje obsahuje následující tabulka.

Z pohledu	Kontroly výkonu samostatné působnosti obcí	
Obce	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	4,4
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>32 hod.</b>
MV	Počet kontrolních návštěv / kontrolovaných obcí	113
	Pravděpodobnost návštěvy ročně	2 %
	Počet zaměstnanců provádějících kontrolu	3,0
	<b>Časová náročnost jedné kontroly</b>	<b>4 hod.</b>
	<b>Souhrnná náročnost jedné kontroly</b>	<b>12 hod.</b>

Tabulka 5 - Náročnost kontrol samostatné působnosti u obcí<sup>6</sup>  
Zdroj: dotazník

<sup>6</sup> Průměrná náročnost jedné kontroly představuje podíl celkové časové náročnosti kontrol a počtu kontrol. Časová náročnost jedné kontroly je doba trvání jedné kontroly. Souhrnná náročnost jedné kontroly je vyjádřena v člověkohodinách.



## 2.2 Kontrola přenesené působnosti

Územním samosprávným celkům je na základě zákona svěřen výkon také přenesené působnosti. Konkrétní právní úprava vychází ze zákona o krajích, zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze.

V rámci přenesené působnosti vykonávají územní samosprávné celky státní správu, která byla jejich orgánům svěřena státem.

### 2.2.1 Předmět kontroly

V případě kontroly výkonu přenesené působnosti u krajů a hlavního města Prahy provádějí ústřední správní úřady kontrolu naplňování právních předpisů, které spadají do jejich gesce. Kontrolují také dodržování procesních pravidel (např. oblast správního řízení) nebo dodržování zákonů o územních samosprávných celcích (oblast realizace kontrol prováděných u obcí, resp. městských částí). V současné době neexistuje ucelený dokument, který by obsahoval přehled kontrolovaných předpisů v souvislosti s orgány, které kontrolu vykonávají.

Kontrolované úseky v rámci kontrol přenesené působnosti u obcí, městských částí a městských obvodů jsou upraveny v materiálu, který je součástí usnesení vlády č. 689/2013 ze dne 11. 9. 2013. Do přenesené působnosti spadají vybrané úkoly a kompetence, kterými obce zajišťují státní správu. Množství takových kompetencí je závislé na typu obce. Obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce 2. typu) vykonávají na rozdíl od obcí 1. typu přenesenou působnost i pro ostatní obce ve svém správním obvodu<sup>7</sup>.

Obce s rozšířenou působností (tzv. obce 3. typu) vykonávají totožnou přenesenou působnost jako obce 1. a 2. typu. Navíc musí vykonávat např. kompetence živnostenských úřadů, vodoprávních úřadů, nebo plnění úkolů podle zákona č. 561/2014 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.

Kompletní přehled kontrolovaných oblastí v členění dle jednotlivých úseků je popsán v tabulce níže.

---

<sup>7</sup> Jedná se například o úkoly z úseku ochrany přírody a krajiny, volebních záležitostí a krizového řízení. Prostřednictvím sociálních pracovníků zajišťují i sociální práce v rámci zákona o hmotné nouzi.



Úsek	Kontrolované oblasti	Úsek	Kontrolované oblasti
<b>Školství</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dodržování usnesení vlády a směrnic Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy</li> <li>- rozpočet přímých výdajů na vzdělávání</li> </ul>	<b>Finance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- správa místních poplatků</li> <li>- cenová kontrola</li> <li>- povolování a provozování výherních hracích přístrojů</li> <li>- daňové řízení</li> </ul>
<b>Úsek krizového řízení</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- krizové řízení</li> <li>- obranné plánování</li> <li>- integrovaný záchranný systém</li> <li>- hospodářská opatření pro krizové stavy</li> </ul>	<b>Doprava</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- silniční hospodářství</li> <li>- dopravně správní agenda</li> <li>- silniční doprava</li> <li>- pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla</li> </ul>
<b>Kultura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- památková péče</li> <li>- zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorský zákon“)</li> </ul>	<b>Práce a sociální věci</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sociální práce</li> <li>- sociálně-právní ochrana dětí</li> </ul>
<b>Zemědělství</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vodní hospodářství</li> <li>- lesní hospodářství, myslivost, rybářství</li> <li>- podnikání v zemědělství</li> <li>- ochrana zvířat proti týrání</li> <li>- veterinární péče</li> </ul>	<b>Životní prostředí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odpadové hospodářství</li> <li>- vodní hospodářství</li> <li>- ochrana přírody a krajiny</li> <li>- ochrana ovzduší</li> <li>- ochrana zemědělského půdního fondu</li> <li>- prevence závažných havárií</li> <li>- posuzování vlivů na životní prostředí</li> <li>- integrovaná prevence</li> </ul>
<b>Zdravotnictví</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dodržování zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů</li> <li>- evidence výdeje receptů a žádank s modrým pruhem</li> <li>- veřejné zdravotní pojištění</li> <li>- ochrana před návykovými látkami</li> </ul>	<b>Místní rozvoj</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- územní plánování</li> <li>- stavební řád a územní řízení</li> <li>- vyvlastnění</li> </ul>
<b>Průmysl a obchod</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dodržování zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o živnostenském podnikání“)</li> </ul>	<b>Úsek vnitřních věcí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- státní občanství</li> <li>- evidence obyvatel, občanských průkazů, cestovních dokladů, matriky</li> <li>- vidimace a legalizace</li> <li>- registrované partnerství</li> <li>- volby</li> </ul>

**Tabulka 6 – Přehled úseku státní správy pro kontroly přenesené působnosti u obcí, městských částí či městských obvodů**  
Zdroj: usnesení vlády č. 689/2013 ze dne 11. 9. 2013



## 2.2.2 Kontrolující a kontrolované orgány

Kontrolu výkonu samostatné působnosti vykonává více orgánů, které vždy provádějí kontrolu u určitého typu územního samosprávného celku.

Kontrolními orgány v případě kontrol výkonu přenesené působnosti u krajů jsou na základě § 86 zákona o krajích věcně příslušné ústřední správní orgány. Kontrolované jsou orgány kraje, které vykonávají přenesenou působnost. V případě kontrol výkonu přenesené působnosti u hlavního města Prahy jsou kontrolním orgánem na základě § 113 zákona o hlavním městě Praze také ústřední správní úřady. Kontrolované jsou orgány hlavního města Prahy vykonávající přenesenou působnost.

Kontrola výkonu přenesené působnosti u obcí (pod pojmem obec se rozumí též město, statutární město a městys) je realizována primárně krajskými úřady na základě § 129 zákona o obcích. V určitých případech, pokud tak stanoví zvláštní předpis, mohou kontrolu výkonu přenesené působnosti u obcí vykonávat také ústřední správní úřady. Kontrolovány jsou orgány obcí, které vykonávají přenesenou působnost.

Kontrolu výkonu přenesené působnosti v případě městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst zajišťují magistráty územně členěných statutárních měst podle § 129 zákona o obcích. Kontrola výkonu přenesené působnosti městských částí hlavního města Prahy je na základě § 113 zákona o hlavním městě Praze zajištěna magistrátem hlavního města Prahy. V obou případech jsou kontrolované orgány městské části nebo městské obvody, které vykonávají přenesenou působnost.

<b>Kontrolní orgán</b>	Ústřední správní úřady	Ústřední správní úřady	Ústřední správní úřady	Krajský úřad	Magistrát územně členěného statutárního města	Magistrát hlavního města Prahy
<b>Kontrolovaná osoba</b>	Orgány kraje	Orgány hlavního města Prahy	Orgány obce	Orgány obce	Orgány městského obvodu a městské části	Orgány městské části hlavního města Prahy
<b>Právní úprava</b>	§ 86 zákona o krajích	§ 113 zákona o hlavním městě Praze	§ 129 zákona o obcích	§ 129 zákona o obcích	§ 129 zákona o obcích	§ 113 zákona o hlavním městě Praze

Tabulka 7 – Přehled kontrolujících a kontrolovaných orgánů při výkonu kontrol přenesené působnosti

Na základě rozčlenění kontrol podle kontrolujícího orgánu a kontrolovaného typu územního samosprávného celku vzniknou tři kategorie:

- **Kraje + hlavní město Praha**, u kterých vykonávají kontrolu výkonu přenesené působnosti ústřední správní úřady,
- **Obce**, u kterých vykonávají kontrolu výkonu přenesené působnosti primárně krajské úřady a v některých případech také ústřední správní úřady,
- **Městské obvody, městské části a městské části hlavního města Prahy**, u kterých vykonává kontrolu výkonu přenesené působnosti Magistrát hlavního města Prahy nebo magistrát územně členěných statutárních měst.

## 2.2.3 Plánování a koordinace kontrol

Plánování a koordinace kontrol výkonu přenesené působnosti je upravena materiálem *Plánování, vyhodnocování a koordinace kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst* schváleným usnesením vlády č. 689/2013 ze dne 11. 9. 2013.

### 2.2.3.1 Plán výkonu kontrol přenesené působnosti u krajů a hlavního města Prahy

Na základě zmíněného usnesení vlády zpracovává Ministerstvo vnitra ve spolupráci s ústředními správními úřady „Plán kontrol výkonu přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy prováděných ústředními správními úřady“. **Plán kontrol je zpracováván na sledované tříleté kontrolní období**



**a každý kraj a hlavní město Praha je v tomto kontrolním období zkontrolován alespoň jednou věcně příslušným ústředním správním úřadem.** Příslušný plán obsahuje přehled kontrolovaných osob, přehled kontrolních orgánů, který je rozepsán dle jednotlivých útvarů ústředních správních úřadů, a také měsíc a rok, ve kterém by měla být kontrola provedena.

Při zpracování plánu výkonu kontrol přenesené působnosti u krajů a hlavního města Prahy je snahou, aby se v jednotlivých měsících roku nekumulovaly u krajů kontroly více ústředních správních úřadů (např. aby v květnu 2015 neprováděly kontrolu Jihočeského kraje 3 různé ústřední správní úřady). Návrh plánu je zasílán k připomínkám jak ústředním správním úřadům, tak krajským úřadům (tzn., že oproti návrhu může doznat změny). O změně plánu je Ministerstvo vnitra informováno. Každý ústřední správní úřad má také možnost realizovat i kontroly mimo plán kontrol (např. kontroly následné nebo na základě podnětu).

### 2.2.3.2 Plán výkonu kontrol přenesené působnosti u obcí

Na základě výše zmíněného usnesení vlády zpracovává každý krajský úřad „Plán kontrol výkonu přenesené působnosti obcí“. **Plány kontrol jsou zpracovávány alespoň pololetně, a to vždy k 1. lednu a 1. červenci** kalendářního roku. Krajské úřady mohou uskutečnit kontroly i mimo plán kontrol. Krajský úřad zveřejní před začátkem kontrolního období plán kontrol způsobem umožňujícím dálkový přístup. Plány kontrol jsou dostupné na webu krajských úřadů a zpravidla obsahují seznam kontrolovaných obcí, přehled kontrolované agendy a měsíc, ve kterém se kontrola uskuteční. Krajský úřad provede alespoň jednu kontrolu na každém věcném úseku státní správy **u každé obce s rozšířenou působností** ve svém správním obvodu ve sledovaném tříletém kontrolním období.

Usnesení vlády č. 689/2013 ze dne 11. 9. 2013 stanoví povinnost, že krajské úřady a věcně příslušné ústřední správní úřady koordinují své plány kontrol tak, aby nedocházelo k duplicitnímu prověření obdobných záležitostí na daném úseku státní správy u obcí. Není však stanoven způsob a forma této koordinace. Koordinace probíhá neformálním způsobem a není průkazně zaznamenána.

### 2.2.3.3 Plán výkonu kontrol přenesené působnosti u městských částí a městských obvodů

Magistrát hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst zpracovávají „Plán kontrol výkonu přenesené působnosti městských částí nebo městských obvodů“. **Plány kontrol jsou zpracovávány vždy alespoň v ročních intervalech.** Magistráty mohou uskutečnit kontroly i mimo plán kontrol. Magistráty zveřejní před začátkem kontrolního období plán kontrol způsobem umožňujícím dálkový přístup. V září roku 2016 však bylo obtížné některé plány dohledat. V některých případech se plány nepodařilo nalézt vůbec. Plány kontrol zpravidla obsahují seznam kontrolovaných městských částí a městských obvodů, přehled kontrolované agendy a měsíc, ve kterém se kontrola uskuteční. **Magistrát provede alespoň jednu kontrolu výkonu přenesené působnosti na každém věcném úseku státní správy u každé městské části nebo městského obvodu ve sledovaném tříletém kontrolním období.** Povinnost vypracovávat plán kontrol se v případě Magistrátu hlavního města Prahy vztahuje pouze na městské části Praha 1–22.

## 2.2.4 Proces kontroly

V případě kontrol výkonu přenesené působnosti se postupuje podle kontrolního řádu, s výjimkou případů, kdy je kontrolní řád vyloučen speciálními právními předpisy upravujícími hmotněprávní podobu konkrétního typu kontrolní činnosti.

Podrobný postup kontroly podle kontrolního řádu je popsán v kapitole 2.1.4.1.

Při kontrole výkonu státní správy (přenesené působnosti) je kontrolující také oprávněn ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou.

## 2.2.5 Počet kontrol a zjištění

### 2.2.5.1 Kontrola výkonu přenesené působnosti u krajů a hlavního města Prahy

Počet provedených kontrol za uvedené období není k dispozici. Na základě informací z Plánu kontrol výkonu přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy prováděných ústředními správními úřady





však lze dovodit, že každý rok proběhne na každém kraji v průměru alespoň 10 kontrol přenesené působnosti<sup>8</sup>.

Srovnání počtu zjištěných nedostatků s počtem uložených opatření v členění dle ústředních správních orgánů v letech 2012–2013								
	MD	MF	MK	MMR	MO	MPO	MPSV	MŠMT
Zjištěné nedostatky	0	1	57	8	0	0	45	11
Uložená opatření	0	1	16	7	0	0	11	9
	MV-ODK	MV-OSČ	MV-OVS	MZd	MZe	MŽP	SSHR	Celkem
Zjištěné nedostatky	10	0	12	9	29	8	2	192
Uložená opatření	10	0	9	0	3	1	2	69

**Tabulka 8 – Počet zjištěných nedostatků a uložených nápravných opatření při kontrolách výkonu přenesené působnosti u krajských úřadů a hlavního města Prahy v letech 2012–2013**

Zdroj: Hodnoticí zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013

Jak vyplývá z výše uvedené tabulky, ve sledovaném období 2012–2013 bylo zjištěno celkem 192 nedostatků a uloženo v souhrnu 69 nápravných opatření. Ústřední správní orgány, které zjistily nejvyšší počet nedostatků, jsou Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zemědělství.

Při kontrolách přenesené působnosti, které realizovalo Ministerstvo kultury, bylo zjištěno celkem 57 nedostatků. Nelze konstatovat, že by existovala typová zjištění, která by byla charakteristická pro určitou kontrolovanou oblast. Většinou se jedná o jednotlivá pochybení v rámci konkrétních předpisů. Tato skutečnost je charakteristická pro většinu zjištěných nedostatků v rámci všech kontrol prováděných ústředními správními úřady. Nejvíce zjištění bylo Ministerstvem kultury nahlášeno při kontrole dodržování zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státní památkové péči). Pochybení krajských úřadů bylo zjištěno zejména při dodržování povinností § 14, který stanovuje povinnosti spojené s obnovou kulturních památek. Pochybení byla zaznamenána celkem u 11 krajů. Jednalo se však o formální pochybení konkrétních zaměstnanců, které bylo způsobeno nedostatečným metodickým vedením, proto nebylo nutné v této oblasti ukládat nápravná opatření.

Ministerstvo práce a sociálních věcí zjistilo při kontrolách přenesené působnosti u krajů a hlavního města Prahy druhý nejvyšší počet nedostatků. Celkem bylo při kontrolách zjištěno 45 nedostatků a uloženo v souhrnu 11 nápravných opatření. Nejvíce zjištění bylo konstatováno při kontrole zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“), konkrétně při kontrolách agend zprostředkování náhradní rodinné péče, pověřování výkonu sociálně-právní ochrany dětí a státního příspěvku zřizovatelům zařízení. Podobně jako v případě Ministerstva kultury byl nejčastější příčinou vzniku nedostatku lidský faktor, ne systémové pochybení. Nejvíce nápravných opatření bylo uloženo v oblasti poskytování státního příspěvku v rámci zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kde bylo uloženo 7 krajům celkem 9 nápravných opatření.

V případě kontrol přenesené působnosti realizovaných Ministerstvem zemědělství bylo zjištěno celkem 29 pochybení. Nejvíce zjištění bylo konstatováno v oblasti zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V oblasti vodního hospodářství se pochybení týkala nedostatečné či nepřesné aplikace správního řádu. Ve třech případech bylo nutné uložit opatření k nápravě, konkrétně v oblasti kontroly rybářských revírů a zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Plán kontrol pro kontrolní období 2014–2016 byl sestaven pro celkem 30 kontrolních subjektů. Každý kontrolní subjekt musí v průběhu tří let provést kontrolu v daném úseku alespoň jednou. Průměrně u každého kraje tedy musí proběhnout alespoň 10 kontrol přenesené působnosti ročně.



Pro všechny kontrolované kraje a HMP jsou charakteristická zásadní pochybení spojená s postupy podle správního řádu. Praktická aplikace správního řádu činí výrazné problémy a je nutné této oblasti věnovat hlubší pozornost.

	KÚ JČ	KÚ JM	KÚ KV	KÚ KH	KÚ LI	MH MP	KÚ MS	KÚ OL	KÚ PA	KÚ PL	KÚ SČ	KÚ ÚS	KÚ VY	KÚ ZL
Počet nedostatků	14	18	13	12	15	21	7	8	12	7	13	22	10	20

Tabulka 9 – Počet zjištěných nedostatků z kontrol přenesené působnosti u krajských úřadů a hlavního města Prahy v letech 2012–2013

Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013

Z tabulky výše vyplývá, že nejvyšší počet nedostatků byl zjištěn u krajského úřadu v Ústeckém kraji (22 zjištěných nedostatků) a Zlínském kraji (20 zjištěných nedostatků) a u magistrátu HMP (21 zjištěných nedostatků). Naopak nejmenší počet zjištěných nedostatků byl u krajského úřadu Moravskoslezského a Plzeňského kraje (u obou krajských úřadů bylo zjištěno shodně 7 nedostatků).

Zevrubně zhodnocení všech kontrolovaných oblastí v členění dle kontrolujících ústředních správních orgánů popisuje materiál Ministerstva vnitra – Hodnotící zpráva za léta 2012–2013 Přehled nálezů dle kontrolovaných norem je obsažen v příloze č. 7 zmíněného dokumentu. Hodnotící zpráva z této oblasti za roky 2014–2016 bude k dispozici v průběhu roku 2017 v souladu s usnesením vlády č. 689/2013 ze dne 11. 9. 2013, které prodlužuje délku hodnoceného období na tři roky.

### 2.2.5.2 Kontrola výkonu přenesené působnosti u obcí

V průběhu sledovaného období 2012–2013 bylo ze strany krajů provedeno celkem 5672 kontrol výkonu přenesené působnosti u obcí. V souhrnu bylo zkontrolováno 1915 obcí, což představuje 31 % všech obcí. Tzv. obce třetího typu byly zkontrolovány ve 100 % případech. Počet zkontrolovaných obcí dle typu zobrazuje následující tabulka.

Kategorie obcí	Počet obcí v kategorii	Počet realizovaných kontrol	Počet zkontrolovaných obcí v kategorii	Podíl zkontrolovaných obcí v kategorii
3.	205	3 019	205	100 %
2.	198	720	182	92 %
1.	5 849	1 933	1 528	26 %
<b>Celkem</b>	<b>6 252</b>	<b>5 672</b>	<b>1 915</b>	<b>31 %</b>

Tabulka 10 – Přehled kontrol přenesené působnosti dle typu obce v letech 2012–2013

Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013

Následující tabulka sumarizuje kontroly vykonané kraji u obcí v členění dle kontrolovaných úseků.

Úsek	Počet kontrol	Počet zjištěných nedostatků	Průměrný počet zjištění na kontrolu	Počet uložených opatření k nápravě	Průměrný počet opatření na kontrolu
Školství	64	12	0,19	6	0,09
Úsek krizového řízení	159	61	0,38	11	0,07
Kultura	214	479	2,24	72	0,34
Zemědělství	274	110	0,40	62	0,23
Zdravotnictví	205	47	0,23	32	0,16
Průmysl a obchod	271	113	0,42	65	0,24
Finance	519	275	0,53	48	0,09
Doprava	349	394	1,13	69	0,20
Práce a sociální věci	343	386	1,13	159	0,46
Životní prostředí	629	100	0,16	41	0,07
Místní rozvoj	578	852	1,47	234	0,40
Úsek vnitřních věcí	1 966	1 662	0,85	943	0,48
Obrana	51	19	0,37	9	0,18
Ostatní	50	67	1,34	50	1,00
<b>Celkem</b>	<b>5 672</b>	<b>4 577</b>	<b>0,82</b>	<b>1 801</b>	<b>0,32</b>

Tabulka 11 – Kontroly přenesené působnosti u obcí dle kontrolovaných úseků v letech 2012–2013

Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013



Nejvíce kontrol výkonu přenesené působnosti u obcí bylo provedeno na úseku vnitřních věcí, kde bylo provedeno celkem 1966 kontrol. Na úseku životního prostředí bylo realizováno 629 kontrol a na úseku místního rozvoje pak 578.

Nejvýznamnější úseky z hlediska počtu zjištěných nedostatků byly úsek vnitřních věcí, úsek místního rozvoje a úsek kultury.

Na úseku vnitřních věcí bylo zjištěno nejvíce nedostatků – 1662. Jako problematické se jeví oblasti evidence obyvatel, kde byly zjištěny nedostatky v řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu. V oblasti přestupkové agendy se vyskytovaly vady výrokové části rozhodnutí, nedostatečné odůvodnění rozhodnutí, nesprávné vedení spisové dokumentace, nedodržení lhůty k prověření došlého oznámení, nedostatky v záznamech o podání vysvětlení a v předvolání k podání vysvětlení, nesprávné doručování. Častým nedostatkem bylo vydávání „rozhodnutí“ v příkazním řízení, ačkoliv správní orgán I. stupně neměl pro vydání dostatek podkladů. U menších obcí 1. typu byly zjišťovány nedostatky na úseku vidimace a legalizace. Kvalita výkonu přenesené působnosti u těchto obcí je hodnocena jako podprůměrná, v ojedinělých případech obec působnost nevykonává a je třeba přistupovat k uložení opatření proti nečinnosti.

V případě úseku místního rozvoje bylo vykázáno 852 zjištěných nedostatků. V oblasti územního plánování nebyly vykázány pochybení systémové povahy, vždy se jednalo o pochybení konkrétních pracovníků. Jako problematické se jeví nedostatečné personální obsazení, zejména u menších úřadů územního plánování. V oblasti stavebního řádu se vyskytují vady napříč všemi stavebními úřady. Pochybení se týkala přijímání neúplných žádostí, nedostatků ve výrokových částech rozhodnutí a jejich odůvodnění, nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí a nedostatečně zpracované dokumentace.

Na úseku kultury bylo u obcí shledáno 479 pochybení. Jednalo se zejména o nedodržování formálních a procesních náležitostí stanovených správním řádem a nesprávnou aplikaci zákona o státní památkové péči (neurčitost výroku, nedostatek odůvodnění rozhodnutí, chybné plné moci, vydávání závazných stanovisek nesprávnou formou).

Podrobné zhodnocení všech kontrolovaných úseků je možné nalézt v materiálu Ministerstva vnitra – Hodnotící zpráva za léta 2012–2013. Hodnotící zpráva z této oblasti za roky 2014–2016 bude k dispozici v průběhu roku 2017 v souladu s usnesením vlády č. 689/2013, které prodlužuje délku hodnoceného období na tři roky.

### Kontroly přenesené působnosti ústředních správních orgánů u obcí

Počet kontrol výkonu přenesené působnosti u obcí ze strany ústředních správních úřadů činil ve sledovaném období 235 kontrol.

Ústřední správní úřady	MO	MV - OVS	MV - OSČ	MZe	MŽP	SSHR	Celkem
Počet kontrol	84	7	26	31	70	17	235
Počet zjištění	0	14	14	0	5	2	35
Počet uložených opatření	0	11	0	0	5	2	18

Tabulka 12 – Počet zjištění a uložených opatření na kontrolu v letech 2012–2013

Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013

Nejvíce kontrol realizovalo Ministerstvo životního prostředí, které uskutečnilo celkem 70 kontrol. Nejvíce zjištění při svých kontrolách zaznamenal odbor správních činností (MV–OSČ) a odbor všeobecné správy (MV–OVS) Ministerstva vnitra. Oba odbory zjistily shodně 14 nedostatků.



### Kontrola zákonnosti nařízení obce

Nařízení obce vydávají obce ve své přenesené působnosti. Jsou vydávány na základě zákona a v mezích zákona. Mají charakter prováděcích právních předpisů (jako např. nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev). Nařízení obce je vydáváno radou obce. V případě, že není zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce. Kontrolu zákonnosti nařízení obce vykonávají krajské úřady.

Odporuje-li nařízení obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení obce. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Nejednala-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá příslušný krajský úřad k Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce.

	Posouzených nařízení obce (NO)	NO (výzva)	Provedená nápravná opatření	NO (pozastavení účinnosti)	NO (žaloba)	Počet NO zrušených ÚS
Celkem	810	98	87	1	1	0

Tabulka 13 – Přehled posouzených nařízení obce za roky 2012–2013

Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013

Jak je vidět v tabulce výše, ve sledovaném období v letech 2012–2013 bylo posouzeno celkem 810 nařízení obce. Dozor vůči nařízením obcí má v jednotlivých krajích nejen rozdílný počet posouzených nařízení, ale také rozdílné dopady (přijetí opatření). Ministerstvo vnitra doporučuje, aby se ústřední správní orgány, v jejichž gesci jsou vydávány nařízení obce, zaměřily při kontrolách přenesené působnosti i na oblast realizace dozoru vykonávaného krajskými úřady.

#### 2.2.5.3 Kontrola výkonu přenesené působnosti u městských obvodů / městských částí hlavního města Prahy nebo územně členěných statutárních měst

	Počet městských částí / městských obvodů	Počet kontrol přenesené působnosti	Počet zkontrolovaných městských částí / městských obvodů
Magistrát hlavního města Prahy	57	290	57
Magistrát statutárního města Brna	29	214	29
Magistrát statutárního města Liberce	1	15	1
Magistrát statutárního města Opavy	8	0	0
Magistrát statutárního města Ostravy	23	154	23
Magistrát statutárního města Pardubic	8	36	8
Magistrát statutárního města Plzně	10	189	10
Magistrát statutárního města Ústí nad Labem	4	20	4

Tabulka 14 – Přehled kontrol výkonu přenesené působnosti u městských částí a městských obvodů v letech 2012–2013

Zdroj: Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2012–2013

Jak je možné vidět v tabulce výše, kontroly výkonu přenesené působnosti nebyly v průběhu sledovaného období prováděny v Opavě. Důvodem je, že statutem statutárního města Opavy není městským částem svěřen výkon přenesené působnosti. V ostatních případech bylo zkontrolováno 100 % městských částí a městských obvodů.

Statutární města hodnotí úroveň výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům jednotlivých městských částí a městských obvodů dobře. Při realizovaných kontrolách nebyly zjištěny systémové nedostatky. Převážná část kontrolních zjištění byla hodnocena jako nezávažná nebo méně závažná, proto nebylo nutné přijímat opatření zásadního charakteru.

Oblasti s nejčastěji zjišťovanými nedostatky při kontrolách prováděných magistráty statutárních měst jsou agenda přestupků, dopravy a úseku ověřování.



#### 2.2.5.4 Využití výsledků

Průběžná evidence kontrol výkonu přenesené působnosti krajů není, s ohledem na jejich počet, vedena. Jejich každoroční sumarizace je však prováděna v souvislosti s dokumenty publikovanými Ministerstvem vnitra.

Ministerstvo vnitra zpracovává jednou za tři roky „Hodnotící zprávu k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků“.

Hodnotící zpráva vždy obsahuje vyhodnocení plnění opatření k nápravě systémových nedostatků sledovaného tříletého kontrolního období, vyhodnocení úrovně výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků, navržení opatření v případě zjištění systémových nedostatků. Zpracovává se na základě podkladů věcně příslušných ústředních správních úřadů, krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy a magistrátů statutárních měst.

Součástí Hodnotící zprávy je i analýza či vyhodnocení vybraného jevu, institutu, či oblasti ve vztahu k působnosti územních samosprávných celků. Součástí mohou být i poznatky a doporučení dalších subjektů, jako např. Kanceláře veřejného ochránce práv, poznatky z vyhodnocení kontrol výkonu přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy zpracované na základě podkladů organizací (organizačních složek), které k tomuto účelu ústřední správní úřad zřídil.

Hodnotící zpráva je předkládána vládě k projednání do 31. května kalendářního roku následujícího po sledovaném tříletém kontrolním období.

#### 2.2.5.5 Nápravná opatření a sankce

Na základě zákonů o územních samosprávných celcích jsou kontrolované osoby povinny zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou.

V případě, že tak stanoví zvláštní právní předpis, který upravuje agendu spadající do výkonu přenesené působnosti, je umožněno kontrolnímu orgánu uložit opatření k nápravě, případně jsou kontrolní zjištění předána orgánům veřejné správy, které jsou oprávněny uložit kontrolovaným osobám opatření k nápravě.

#### 2.2.6 Náročnost kontroly

Náročnost kontroly výkonu přenesené působnosti je sledována z pohledu kontrolované osoby – obce. U obce III. typu jedna kontrola zabrala průměrně 60 hod. a podílelo se na ní v průměru 37,1 zaměstnanců. U obce II. typu jedna kontrola trvala průměrně 29 hod. a podílelo se na ní v průměru 6,3 zaměstnanců. U obce I. typu jedna kontrola trvala průměrně 37 hod. a podílelo se na ní v průměru 2,8 zaměstnanců.

Kontroly výkonu přenesené působnosti obcí		III	II	I
Obce	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	37,1	6,3	2,8
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>60 hod.</b>	<b>29 hod.</b>	<b>37 hod.</b>
KÚ	Počet kontrolních návštěv celkem	3 019	720	1 933
	Počet zkontrolovaných u obcí	205	182	1 528
	Počet obcí	205	198	5 849
	Pravděpodobnost kontroly v rámci 2012–2013	100 %	92 %	26 %
	Pravděpodobnost kontroly v rámci jednoho roku dle dat z 2012–2013	50 %	46 %	13 %
	Odhadovaná pravděpodobnost kontrol pro 2014–2016	33 %	31 %	9 %

Tabulka 15 – Náročnost kontroly přenesené působnosti u obcí  
Zdroj: dotazník



## 2.3 Kontrola veřejných zakázek u územních samosprávných celků ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“) je ústředním orgánem státní správy. Základní rámec jeho působnosti je vymezen zákonem č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o působnosti ÚOHS“) a zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Dle § 2 zákona o působnosti ÚOHS vytváří ÚOHS podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.

ÚOHS vykonával dohled nad zadáváním veřejných zakázek od ledna 1995. Dohled nad zadáváním veřejných zakázek upravoval zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen ‚zákon o veřejných zakázkách‘). Dne 1. října 2016 nabyla účinnosti nová úprava v podobě zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen ‚zákon o zadávání veřejných zakázek‘), jež nyní upravuje dozor nad zadáváním veřejných zakázek.

Zákonný rámec dozorové činnosti transponuje ustanovení evropských přezkumných směrnic<sup>9</sup>, které upravují specifika přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek a posilují záruky zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení při zadávání veřejných zakázek.

Kontrolní činnost ÚOHS spočívá v dozoru nad zadáváním veřejných zakázek a je možno ji rozdělit do dvou kategorií. První kategorii reprezentuje dozor nad zadáváním veřejných zakázek ve správním řízení na návrh účastníka zadávacího řízení nebo z moci úřední, kdy ÚOHS posuzuje, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, ukládá nápravná opatření a sankce a projednává správní delikty zadavatelů.

Druhou kategorií je kontrola souladu úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek se zákonem prováděná dle kontrolního řádu. Na základě výsledku této kontroly může ÚOHS zahájit správní řízení z moci úřední. Hlavním posláním ÚOHS v oblasti veřejných zakázek je dozor nad postupem zadavatelů při zadávání veřejných zakázek, do jeho pravomoci však již nespadá kontrola efektivit vynakládání veřejných prostředků. Činností ÚOHS není dotčena působnost jiných kontrolních orgánů v oblasti veřejných zakázek, ať už Nejvyššího kontrolního úřadu, finančních úřadů při kontrole dotací, nebo orgánů činných v trestním řízení.

### 2.3.1 Předmět kontroly

ÚOHS v oblasti veřejných zakázek dozoruje postup zadavatelů při zadávání veřejných zakázek. Předmětem kontroly je výlučně postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky, tj. postup stanovený zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání veřejné zakázky včetně koncese, a dále zvláštní postupy, mezi které patří rámcové dohody, dynamický nákupní systém a soutěž o návrh.

### 2.3.2 Kontrolující a kontrolovaný

ÚOHS má pravomoc kontrolovat zadavatele. Dle zákona se mezi zadavatele řadí mimo jiné i územní samosprávné celky a příspěvkové organizace, u nichž vykonává územní samosprávný celek funkci zřizovatele. Základními územními samosprávnými celky dle Ústavy jsou obce a kraje. Specifické postavení

---

<sup>9</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, a směrnice Evropského parlamentu a rady 2004/17/ES, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb, včetně dozorových směrnic (směrnice Rady 89/665/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce a směrnice Rady 92/13/EHS, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací) byly transponovány zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU, o udělování koncesí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU, o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.



jakožto územního samosprávného celku má dále hlavní město Praha. Statutární města a hlavní město Praha jsou oprávněna svěřit některá práva a povinnosti městskému obvodu nebo městským částem. I tyto jsou považovány za veřejné zadavatele, přestože de iure územními samosprávnými celky nejsou. Lze tedy shrnout, že ÚOHS kontroluje veřejné zadavatele, kterými mohou být obce, kraje, hlavní město Praha, městské části hlavního města Prahy, městské obvody a části statutárních měst a příspěvkové organizace, které zřizuje územní samosprávný celek.

Za zadání veřejné zakázky se považuje uzavření smlouvy mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem. Zákon o zadávání veřejných zakázek upravuje rovněž situace, ve kterých se za zadání veřejné zakázky nepovažuje, pokud jsou naplněny zákonem definované podmínky (např. § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek, tzv. vertikální spolupráce). I v těchto případech však ÚOHS může přezkoumat oprávněnost použití výjimky ze zákona.

### 2.3.3 Plánování a koordinace

Řízení u ÚOHS je zahajováno na základě přijatého návrhu nebo z moci úřední, a to obvykle na základě podnětu zvenčí nebo skutečností zjištěných vlastní činností. Kontrolní činnost ÚOHS podle kontrolního řádu může probíhat zejména na základě poznatků získaných při vedení správního řízení či šetření podnětů.

### 2.3.4 Proces kontroly

#### 2.3.4.1 Výkon dozoru nad zadáváním veřejných zakázek

Dozor nad zadáváním veřejných zakázek provádí ÚOHS v rámci správního řízení, při kterém se uplatňuje subsidiarita použití správního řádu, tzn., že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se uplatňuje jako obecný právní předpis a zákon o veřejných zakázkách jako zvláštní procesní předpis.

ÚOHS zahajuje správní řízení buď na písemný návrh stěžovatele, nebo z moci úřední.

Řízení z moci úřední se provádí na základě podnětů různého charakteru, např. skutečností získaných na základě vlastní kontrolní činnosti, podezření z porušení zákona, na základě zjištění při kontrole územních samosprávných celků ze strany kontrolních orgánů nebo upozornění jiného státního orgánu (např. Policie ČR).

Zahajuje-li se řízení z moci úřední, je zahájeno dnem, kdy bylo účastníku řízení doručeno oznámení o zahájení správního řízení či příkaz. Návrhové řízení je zahájeno dnem, kdy byl návrh ÚOHS doručen. Oprávnění k jeho podání má pouze ten navrhovatel, který předtím podal řádné a včasné námitky podle zákona o zadávání veřejných zakázek zadavateli. Z povahy věci vyplývá, že návrh je podáván pouze v případě nevyhovění nebo jen částečného vyhovění námitkám. Rovněž je možné podat návrh na zákaz plnění smlouvy, který podáním námitek podmíněn není.

S podáním návrhu je spojen institut kauce. Každý navrhovatel je povinen složit na účet ÚOHS kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky nebo za dobu prvních čtyř let plnění v případě smlouvy na dobu neurčitou, nejméně však ve výši 50 000 Kč, nejvýše ve výši 10 000 000 Kč. V případě, že navrhovatel nemůže stanovit celkovou nabídkovou cenu, je povinen složit kauci ve výši 100 000 Kč. V případě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy je navrhovatel povinen složit kauci ve výši 200 000 Kč. Pokud ÚOHS rozhodnutím vyhoví návrhu navrhovatele, nebo konstatuje, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky nesplnil povinnost nebo porušil zákaz stanovený zákonem, vrátí kauci navrhovateli. V opačném případě je kauce příjmem státního rozpočtu. V případě zpětvzetí návrhu navrhovatelem před vydáním rozhodnutí ve věci samé vrátí ÚOHS navrhovateli kauci sníženou o 35 %. Vzhledem k tomu, že z § 42 správního řádu vyplývala pro ÚOHS povinnost prošetřit všechny podněty, které obdržel, býval institut kauce často obcházen. Podání podnětu nebylo do účinnosti nového zákona o zadávání veřejných zakázek zpoplatněno. Nový zákon zavádí poplatek ve výši 10 000 Kč za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední, bez jeho uhrazení ÚOHS podnět nevyřizuje (jedná se o speciální ustanovení vůči § 42 správního řádu). O zahájení řízení ÚOHS vždy neprodleně vyrozumí zadavatele. Účastníkem řízení je vždy zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel, směřuje-li návrh proti výběru nevhodnější nabídky, též vybraný uchazeč. Zadavatel má povinnost se k návrhu vyjádřit a spolu s tímto vyjádřením také zaslat ÚOHS dokumentaci k zakázce, a to ve lhůtě deseti dnů od doručení stejnopisu návrhu. ÚOHS přezkoumává zadávací proces v plném rozsahu. Správní řízení je



zpravidla písemné, ústní jednání je nařízeno v případě splnění podmínek § 49 odst. 1 správního řádu, tudíž pokud je nezbytné pro splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Podkladem pro rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, skutečnosti známé ÚOHS z jeho úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci, ale také ostatní skutečnosti, které jsou obecně známy. Při obstarávání podkladů pro rozhodnutí jsou podle § 50 odst. 2 správního řádu účastníci řízení povinni poskytovat ÚOHS součinnost.

ÚOHS může podanému návrhu ve správním řízení rozhodnutím buď vyhovět, tedy uložit nápravné opatření, nebo návrh zamítnout v případě, že neshledá porušení zákona. Ve správním řízení zahájeném z moci úřední může ÚOHS uložit zadavateli pokutu za spáchání správního deliktu, případně řízení zastavit pro neshledání porušení zákona. Správní řízení může rovněž skončit vydáním procesního rozhodnutí o zastavení, např. v případě, že se návrh stane bezpředmětným, mj. za situace, kdy si zadavatel sám zrušil ty úkony, jejichž zrušení požadoval navrhovatel v návrhu. ÚOHS může též vydat předběžné opatření pro zajištění průběhu řízení. Institut předběžného opatření v řízení před ÚOHS byl dříve výslovně upraven v zákoně o veřejných zakázkách, v současné již v zákoně o zadávání veřejných zakázek explicitně předběžné opatření neupravuje, avšak ÚOHS může přistoupit k jeho vydání na základě § 61 správního řádu.

### 2.3.4.2 Vlastní kontrolní činnost ÚOHS

Zákon o zadávání veřejných zakázek v § 248 odst. 1 písm. e) přiznává ÚOHS i pravomoc kontrolovat soulad úkonů zadavatele při zadávání veřejných zakázek se zákonem podle kontrolního řádu.

Tato činnost ÚOHS byla doposud omezena mj. z důvodu vysokého počtu zpracovávaných podnětů (např. jiných správních orgánů), které byl ÚOHS povinen vyřizovat.

ÚOHS při kontrole zadávání veřejných zakázek postupuje podle kontrolního řádu (viz postup kontroly podle kontrolního řádu v kapitole 2.1.4.1).

### 2.3.5 Počet kontrol a zjištění

#### 2.3.5.1 Dozor nad zadáváním veřejných zakázek

Podrobné statistické údaje k šetření obdržených podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední jsou na Sekci veřejných zakázek evidovány až od 1. července 2015. K dispozici jsou tedy zatím jen údaje k roku 2015.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vykonal dohled při zadávání veřejných zakázek celkově u 115 územních samosprávných celků a zkontroloval při tom 213 veřejných zakázek, viz následující tabulka.

	Počet ÚSC, u nichž ÚOHS vykonal dohled při zadávání veřejných zakázek v roce 2015	Počet veřejných zakázek ÚSC, u nichž ÚOHS vykonal dohled v roce 2015
Obce (bez dalšího rozlišení)	83	92
Statutární města	19	77
Kraje	13	44
<b>celkem</b>	<b>115</b>	<b>213</b>

Tabulka 16 - Přehled kontrol územních samosprávných celků ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v roce 2015

Zdroj: dotazník

Výsledkem dozorové činnosti ÚOHS je vydání správního rozhodnutí. V případě zjištění nedostatků může ÚOHS rozhodnout o uložení nápravných opatření. Za spáchání správního deliktu pak ukládá ÚOHS pokutu. Za nejčastější pochybení zadavatelů označuje výroční zpráva ÚOHS :

- nepřiměřené (diskriminační) nastavení kvalifikačních předpokladů;
- neoprávněné zrušení zadávacího řízení zadavatelem;
- neurčité a/nebo nejednoznačné vymezení zadávacích podmínek, případně nepřiměřenost zadávacích podmínek vymezených zadavatelem;
- nesprávné posouzení a hodnocení nabídek, zejména v souvislosti s mimořádně nízkou nabídkovou cenou a stanovením subjektivních hodnotících kritérií zadavatelem;





- nesprávný postup zadavatele, kdy tento nevyloučí z účasti v zadávacím řízení dodavatele, jehož nabídka nebyla v souladu se zákonem nebo s požadavky zadavatele;
- porušení uveřejňovacích povinností;
- zadání veřejné zakázky zcela mimo režim zákona o veřejných zakázkách (ač byl zadavatel podle zákona povinen postupovat).

Správní rozhodnutí ÚOHS je po nabytí právní moci uveřejněno na webových stránkách ÚOHS (dostupných na [www.uohs.cz](http://www.uohs.cz)) a je k dispozici široké veřejnosti. Výsledky dohledové činnosti ÚOHS jsou rovněž evidovány interně, a to zejména s ohledem na zachování jednotnosti rozhodovací praxe a zvýšení efektivity rozhodovacího procesu. Údaje statistického charakteru jsou využívány při přípravě výroční zprávy ÚOHS i Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek, která je každoročně předkládána Ministerstvem pro místní rozvoj.

Celkové množství přijímaných podnětů dlouhodobě roste. V roce 2013 obdržel ÚOHS 746 podnětů k přezkoumání úkonů zadavatelů, v roce 2014 pak 988 podnětů a v roce 2015 již 1014 podnětů. Celkový počet obdržených podnětů nemusí nezbytně korespondovat s celkovým počtem pochybení k prošetření, neboť například v jednom podnětu bylo namítáno přes 250 000 pochybení.

### **2.3.5.2 Vlastní kontrolní činnost**

V období od roku 2012 nevykonával ÚOHS žádnou kontrolu dle § 112 odst. 1 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Vzhledem k povinnosti ÚOHS přijímat návrhy na zahájení správního řízení a podněty k přezkoumání úkonů zadavatelů se ÚOHS s ohledem na optimální využití svých kapacit prioritně zaměřuje právě na projednávání návrhů a šetření obdržených podnětů.

### **2.3.6 Náročnost kontroly**

Tento typ kontroly není relevantní pro zhodnocení v rámci této nákladové analýzy.



## 2.4 Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Institut přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí představuje specifickou, každý rok se opakující kontrolní činnost. **Povinnost požádat o přezkoumání hospodaření** je dána zákonem o obcích, zákonem o krajích, zákonem o hlavním městě Praze, zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“), a zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje“).

### 2.4.1 Předmět kontroly

Předmětem přezkoumávání jsou údaje o ročním hospodaření krajů (vč. hlavního města Prahy), obcí, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti, tvořící součást závěrečného účtu podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Přezkoumávání hospodaření má za cíl získat informace o tom, zda subjekty, které jsou přezkoumávány, hospodařily v daném roce v souladu s platnými právními předpisy. Předmětem přezkoumávání nejsou údaje, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

Předmětem přezkoumávání podle zákona o přezkoumávání hospodaření je:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků,
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti přezkoumávaného subjektu,
- peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více přezkoumávanými subjekty, anebo na základě smlouvy s jinými právními osobami,
- finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám,
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví přezkoumávaného subjektu,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří přezkoumávaný subjekt,
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu (jedná se zejména o veřejné zakázky malého rozsahu a veřejné zakázky, které nepřezkoumává Úřad na ochranu hospodářské soutěže),
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku přezkoumávaného subjektu,
- účetnictví vedené přezkoumávaným subjektem.

Předmět přezkoumání se podle ustanovení § 3 zákona o přezkoumávání hospodaření ověřuje z hlediska dodržování povinností stanovených právními předpisy, souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití, a věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.



## 2.4.2 Přezkoumávající orgány a přezkoumávané subjekty

Přezkoumání hospodaření **obcí a dobrovolných svazků obcí** vykonává krajský úřad nebo auditor/auditorská společnost.

Přezkoumání hospodaření **Magistrátu hlavního města Prahy** vykonává Ministerstvo financí (odbor 17) nebo auditor/auditorská společnost.

Přezkoumání hospodaření **městských částí hlavního města Prahy** vykonává Magistrát hlavního města Prahy nebo auditor/auditorská společnost.

Přezkoumání hospodaření **krajů a Regionálních rad regionů soudržnosti** vykonává Ministerstvo financí (odbor 17).

Z pověření Ministerstva financí mohou přezkoumávat hospodaření krajů, hlavního města Prahy a Regionálních rad regionů soudržnosti také **finanční úřady**, a to v souladu s ustanovením § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Finanční správě“). Tato zákonná možnost byla Ministerstvem financí využívána až do roku 2014, kdy byla k 1. říjnu 2014 provedena organizační změna, která znamenala přechod některých zaměstnanců finančních úřadů, kteří do té doby vykonávali z pověření Ministerstva financí přezkoumávání hospodaření krajů, hlavního města Prahy a Regionálních rad regionů soudržnosti, na Ministerstvo financí (odbor 17).

		Kraje	MHMP	RRRS	Obce	DSO	MČ HMP	Celkem
Přezkoumávající orgán	Krajský úřad	-	-	-	5 354	567		5 921
	Magistrát hl. m. Prahy	-	-	-	-	-	43	43
	Ministerstvo financí (odbor 17)	13	-	7	-	-	-	20
Auditor/Auditorská společnost		-	1	-	892	171	14	1 078
Celkem přezkoumávaných subjektů		13	1	7	6 246	738	57	7 062

Tabulka 17 - Způsob zajištění přezkoumání hospodaření v letech 2012–2014

Zdroj: Informace o zabezpečování povinností vyplývajících pro Ministerstvo financí ze zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů a zákonů souvisejících za období od 1. července 2013 do 30. června 2014

V jednotlivých letech 2012 až 2014 se počet přezkoumávaných subjektů od sebe výrazně nelišil, v tabulce jsou tedy uvedeny průměrné hodnoty.

**O přezkoumání hospodaření požádalo v roce 2012** příslušný krajský úřad 5 942 obcí a dobrovolných svazků obcí a 42 městských částí hlavního města Prahy požádalo o přezkoumání hospodaření Magistrát hlavního města Prahy. Své rozhodnutí zadat přezkoumání v tomto období auditorovi nebo auditorské společnosti oznámilo přezkoumávajícím orgánům 1 056 obcí a dobrovolných svazků obcí a 15 městských částí hlavního města Prahy.

**O přezkoumání hospodaření požádalo v roce 2013** příslušný krajský úřad 5 919 obcí a dobrovolných svazků obcí a 42 městských částí hlavního města Prahy požádalo o přezkoumání hospodaření Magistrát hlavního města Prahy. Své rozhodnutí zadat přezkoumání v tomto období auditorovi nebo auditorské společnosti oznámilo přezkoumávajícím orgánům 1 066 obcí a dobrovolných svazků obcí a 15 městských částí hlavního města Prahy.

**O přezkoumání hospodaření požádalo v roce 2014** příslušný krajský úřad 5 904 obcí a dobrovolných svazků obcí a 44 městských částí hlavního města Prahy požádalo o přezkoumání hospodaření Magistrát hlavního města Prahy. Své rozhodnutí zadat přezkoumání v tomto období auditorovi nebo auditorské společnosti oznámilo přezkoumávajícím orgánům 1 067 obcí a dobrovolných svazků obcí a 13 městských částí hlavního města Prahy.

**Odbor kontrolních činností Magistrátu hlavního města Prahy** v souladu se střednědobým plánem kontrol, přezkoumávání hospodaření a dalších činností organizovaných a prováděných odborem kontrolních činností Magistrátu hlavního města Prahy, schvalovaným pravidelně Radou hlavního města



Prahy na období 4 let, provádí u městských částí hlavního města Prahy, které mají přezkoumání svého hospodaření zajištěno externím auditorem, jednou za 3 roky i následné veřejnosprávní finanční kontroly. Tzn., že u městských částí hlavního města Prahy, které mají přezkoumání svého hospodaření zajištěno externím auditorem, je jednou za 3 roky provedeno jak přezkoumání hospodaření (ze strany externího auditora), tak následná veřejnosprávní finanční kontrola (ze strany Magistrátu hlavního města Prahy), a to za stejný kalendářní rok. U městských částí hlavního města Prahy, u kterých Magistrát hlavního města Prahy provádí přezkoumání hospodaření, již neprovádí následné veřejnosprávní finanční kontroly (za stejný rok).

#### 2.4.2.1 Přezkoumávání hospodaření obcí, dobrovolných svazků obcí a městských částí hlavního města Prahy

Obcím, městským částem hlavního města Prahy a dobrovolným svazkům obcí je zákonem umožněno zadat přezkoumání svého hospodaření auditorovi nebo auditorské společnosti nebo o přezkoumání hospodaření požádat krajský úřad, v případě městských částí požádat Magistrát hlavního města Prahy. Obec a dobrovolný svazek obcí **jsou povinny do 30. června kalendářního roku oznámit** na základě ustanovení § 4 odst. 1 zákona o přezkoumávání hospodaření, **jakým způsobem se rozhodly zabezpečit přezkoumání** svého hospodaření; o uzavření smlouvy s auditorem informuje obec a dobrovolný svazek obcí příslušný krajský úřad nejpozději do 31. ledna následujícího roku.

Městská část hlavního města Prahy je povinna **do 15. dubna kalendářního roku** písemně oznámit Magistrátu hlavního města Prahy, zda bude požadovat přezkoumání svého hospodaření za příslušný kalendářní rok od Magistrátu hlavního města Prahy nebo zda jej zadá auditorovi nebo auditorské společnosti; o uzavření smlouvy s auditorem informuje městská část hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy nejpozději do 31. ledna následujícího roku.

#### 2.4.2.2 Přezkoumávání hospodaření krajů, a Magistrátu hlavního města Prahy

Magistrát hlavního města Prahy může požádat o přezkoumání svého hospodaření Ministerstvo financí (odbor 17) nebo zadat přezkoumání svého hospodaření auditorovi nebo auditorské společnosti. Magistrát hlavního města Prahy se rozhodl ve všech sledovaných letech zadat přezkoumání svého hospodaření auditorské společnosti. Magistrát hlavního města Prahy pouze jednou od roku 2004 požádal o přezkoumání svého hospodaření Ministerstvo financí (odbor 17). Magistrát hlavního města Prahy je povinen **do 30. června kalendářního roku** oznámit na základě ustanovení § 4 odst. 1 zákona o přezkoumávání hospodaření, jakým způsobem se rozhodl zabezpečit přezkoumání svého hospodaření; o uzavření smlouvy s auditorem Magistrát hlavního města Prahy informuje Ministerstvo financí (odbor 17) nejpozději do 31. ledna následujícího roku.

Při přezkoumání je povinna poskytnout součinnost i přezkoumávaným subjektem zřízená nebo založená právnická osoba. U příspěvkové organizace přezkoumávající orgán kontroluje hospodaření a nakládání s majetkem a s příspěvky, které jí územní celek poskytl.

#### 2.4.2.3 Dozor nad výkonem přezkoumávání hospodaření

**Podle ustanovení § 20 zákona o přezkoumávání hospodaření podléhá dozoru státu výkon přezkoumávání hospodaření v případě, že je vykonal auditor nebo auditorská společnost.** Dozor nad přezkoumáním hospodaření přísluší Ministerstvu financí a vykonává se u obcí, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí nebo Magistrátu hlavního města Prahy, které zadaly přezkoumání hospodaření auditorovi. Písemnou zprávu o výsledcích dozorů nad přezkoumáním vykonanými auditory předává Ministerstvo financí (odbor 17) Komoře auditorů České republiky k dalšímu postupu podle zákona upravujícího auditorskou činnost.

Z pověření Ministerstva financí mohou vykonávat dozor nad přezkoumáním hospodaření obcí, dobrovolných svazků obcí a městských částí hlavního města Prahy také finanční úřady, a to v souladu s ustanovením § 10 odst. 3 písm. a) zákona o Finanční správě. Tato zákonná možnost byla Ministerstvem financí využívána až do roku 2014, kdy byla k 1. říjnu 2014 provedena organizační změna, která znamenala přechod některých zaměstnanců finančních úřadů, kteří do té doby vykonávali z pověření Ministerstva financí dozor nad přezkoumáním hospodaření krajů, hlavního města Prahy a Regionálních rad regionů soudržnosti, na Ministerstvo financí.



Dozor je specifickou následnou kontrolní činností. Předmětem dozorové činnosti nad auditory a auditorskými společnostmi není hospodaření obcí, ale plnění povinností vyplývajících ze zákona o přezkoumávání hospodaření. Dozor se vykonává pouze nad skončeným přezkoumáním hospodaření.

Předmětem kontroly v rámci dozoru je dodržování procesních, formálních zásad a věcných postupů při přezkoumávání hospodaření. Ověřuje se při nich, zda přezkoumání bylo vykonáno v souladu s příslušnými právními předpisy. Kontroluje se, zda auditor nebo auditorská společnost přezkoumal především vymezený rozsah předmětu přezkoumání, a to podle hledisek přezkoumání, a dále, zda zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je v souladu se zákonem o přezkoumávání hospodaření.

#### 2.4.2.4 Kontrola výkonu přezkoumávání hospodaření v přenesené působnosti

**Krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy vykonávají přezkoumávání hospodaření v přenesené působnosti.** Ministerstvo financí (odbor 17) vykonává v souladu s plánem Ministerstva vnitra kontrolu výkonu přenesené působnosti v oblasti přezkoumávání hospodaření, kterou zabezpečují krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy. Předmětem kontroly výkonu přenesené působnosti je nastavení systému výkonu přezkoumání hospodaření, dodržování procesních, formálních zásad a věcných postupů při přezkoumávání hospodaření krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy. Kontrola přenesené působnosti je specifickou následnou kontrolní činností. **Kontrola přenesené působnosti se vykonává pouze nad skončeným přezkoumáním hospodaření.** V žádném případě se nejedná o další ověřování hospodaření obce, které již bylo uzavřeno projednáním závěrečného účtu obce zastupitelstvem. Při kontrole přenesené působnosti se výlučně kontroluje činnost krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy. Ověřuje se při nich, zda přezkoumání bylo vykonáno v souladu s příslušnými právními předpisy. Kontroluje se, zda přezkoumávající orgán při výběrovém způsobu šetření přezkoumal především vymezený rozsah předmětu přezkoumání, a to podle hledisek přezkoumání, a dále zda zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je v souladu se zákonem o přezkoumávání hospodaření.

#### 2.4.3 Plánování a koordinace

##### **Plánování přezkoumávání hospodaření obcí, městských částí hlavního města Prahy a dobrovolných svazků obcí**

Krajský úřad a Magistrát hlavního města Prahy vypracovávají časové plány přezkoumání **na období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku.** Plán je sestavován tak, aby byl dodržen proces přezkoumání hospodaření stanovený zákonem a přezkoumávané subjekty mohly do 30. června následujícího roku projednat ve svých zastupitelstvech zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření jako součást závěrečných účtů za předchozí rok. Na základě plánu se vykonávají do konce kalendářního roku dílčí přezkoumání za předchozí část kalendářního roku a po skončení kalendářního roku se vykonávají dílčí přezkoumání za zbývající část předchozího kalendářního roku a jednorázová přezkoumání za celý předchozí kalendářní rok.

Jednorázová přezkoumání může uskutečnit krajský úřad u obcí, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají počet obyvatel menší než 800 osob. V ostatních případech se uskutečňují dílčí přezkoumání.

Přehled o obcích, o dobrovolných svazcích obcí a o městských částech hlavního města Prahy, které se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi, jakož i plány přezkoumání vypracované podle zákona o přezkoumávání hospodaření, předají krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy Ministerstvu financí do 21. července každého kalendářního roku.

##### **Plánování přezkoumávání hospodaření krajů, Magistrátu hlavního města Prahy a Regionálních rad regionů soudržnosti**

Ministerstvo financí (odbor 17) vypracovává časové plány přezkoumání **na období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku.** Plán je sestavován tak, aby byl dodržen proces přezkoumání hospodaření stanovený zákonem a přezkoumávané subjekty mohly do 30. června následujícího roku projednat v zastupitelstvech krajů, resp. ve výběrech Regionálních rad regionů soudržnosti zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření jako součást závěrečných účtů za předchozí rok.



#### 2.4.3.1 Informační systém modul plánování a přezkoumávání (IS MPP)

Pro zajištění přezkoumávání hospodaření je využíván celostátní **informační systém modul plánování a přezkoumávání (IS MPP)**. Tento informační systém spravuje a vyvíjí Ministerstvo financí. Při výkonu přezkoumávání hospodaření je používán Ministerstvem financí, krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy.

V tomto informačním systému jsou realizovány funkce pro podporu výkonu následujících agend:

- **agenda kontrol** – podporuje procesy přezkoumávání podle zákona o přezkoumávání hospodaření:
  - plánování (příprava, schvalování, změny a vyhodnocování plánů,
  - přehled obcí přezkoumávaných auditorem,
  - výkon přezkoumání na místě (příprava, provádění a vyhodnocování výsledků přezkoumání, včetně přípravy výstupů a výsledných dokumentů z přezkoumání, tj. zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření),
  - dozor nad vykonaným přezkoumáním (plánování, příprava, provádění a vyhodnocování dozorů a jejich výsledků, včetně přípravy výstupů a výsledných dokumentů),
- **agenda evidence subjektů** – evidence základních údajů o kontrolovaných subjektech veřejné správy,
- **agenda správy písemností** – automatizovaná evidence a tvorba dokumentů zpracovávaných v souvislosti se všemi agendami v systému.

Informační systém obsahuje dále informace z následujících oblastí:

- informace o územních samosprávných celcích a dobrovolných svazcích obcí (název, IČ, právní forma, kontaktní údaje, apod.),
- informace o plánech kontrol hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí,
- informace o průběhu a výsledcích provedených kontrol hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí,
- informace o nápravných opatřeních a jejich plnění.

Na základě těchto funkcionalit informačního systému je možno vyhodnocovat zjištěné nedostatky v hospodaření přezkoumávaných subjektů i účinnost opatření přijatých k jejich nápravě. Ministerstvo financí má však přístup pouze k souhrnným informacím krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy. Ministerstvo financí v této věci zahájilo jednání se zástupci krajských úřadů s cílem dohodnout způsob zajištění přístupu Ministerstva financí ke všem relevantním informacím.

#### 2.4.4 Proces kontroly

Proces výkonu včetně nastavení postupů a pravidel přezkoumávání hospodaření krajů, obcí, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přezkoumávání hospodaření“), kontrolní řád, správní řád a zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o auditorech). Do 30. dubna 2014 (respektive do doby ukončení přezkoumání hospodaření za rok 2013) upravoval proces a postup přezkoumávání hospodaření pouze zákon o přezkoumávání hospodaření. **Po novele tohoto zákona platné od 1. května 2014 se primárně na procesy a postup přezkoumávání hospodaření použije kontrolní řád. Pokud však existuje speciální úprava v zákoně o přezkoumávání hospodaření, má přednost před kontrolním řádem.**



### **Povinnosti kontrolorů**

- pořídit zápisy z jednotlivých dílčích přezkoumání a zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření,
- seznámit přezkoumávaný subjekt s obsahem zápisu z dílčích přezkoumání za účelem umožnění přijetí opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků v něm uvedených,
- předat přezkoumávanému subjektu návrh zprávy o výsledku přezkoumání, podepsaný kontrolorem pověřeným řízením přezkoumání,
- umožnit přezkoumávanému subjektu podat k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření písemné stanovisko do 15 dnů ode dne předání návrhu této zprávy, pokud kontrolor pověřený řízením přezkoumání v odůvodněném případě nestanoví lhůtu delší; stanovisko se doručuje kontrolorovi pověřenému řízením přezkoumání,
- prověřit námitky uplatněné ve stanovisku přezkoumávaného subjektu a písemné závěry z tohoto prověření, podepsané kontrolorem pověřeným řízením přezkoumání nebo jeho nejbližším nadřízeným, předat přezkoumávanému subjektu a projednat je s ním bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 15 dnů ode dne doručení stanoviska, pokud s přezkoumávaným subjektem v odůvodněném případě nedohodne kontrolor pověřený řízením přezkoumání lhůtu delší,
- předat a s přezkoumávaným subjektem projednat konečné znění zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

Jestliže kontrolor při přezkoumání zjistí skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, předá zjištění neprodleně orgánům činným v trestním řízení a písemně o nich informuje příslušné zastupitelstvo, případně statutární orgán dobrovolného svazku obcí.

### **Práva přezkoumávaných subjektů**

- být seznámen s obsahem zápisů z dílčích přezkoumání,
- být seznámen s návrhem zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a obdržet její stejnopis,
- doručit kontrolorovi pověřenému řízením přezkoumání písemné stanovisko k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a požadovat jeho přiložení ke zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření,
- být seznámen s (výslednou) zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření a obdržet její stejnopis.

Při přezkoumání je povinna poskytnout součinnost i přezkoumávaným subjektem zřízená nebo založená právnická osoba. U příspěvkové organizace přezkoumávající orgán kontroluje hospodaření a nakládání s majetkem a s příspěvky, které jí přezkoumávaný subjekt poskytl.

### **Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření a její náležitosti**

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření nahrazuje protokol o kontrole podle kontrolního řádu a zpracovává se na základě výsledků jednorázového přezkoumání, anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání. Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření jsou v souladu s ustanovením § 17 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nedílnou součástí závěrečných účtů územních samosprávných celků za kalendářní rok projednávaných v příslušných orgánech. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření kromě náležitostí stanovených kontrolním řádem pro protokol o kontrole musí dále podle zákona o přezkoumávání hospodaření obsahovat:

- místo, kde se přezkoumání uskutečňovalo, období, v němž probíhalo, dále rok, za který bylo přezkoumání vykonáno,
- popis zjištěných chyb a nedostatků,
- označení všech dokladů a jiných materiálů využitých při přezkoumání,



- písemné stanovisko přezkoumávaného subjektu k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, pokud bylo příslušnému kontrolorovi doručeno,
- závěr z přezkoumání, který musí obsahovat:
  - vyjádření, zda při přezkoumání nebyly zjištěny chyby a nedostatky, nebo
  - vyjádření, zda při přezkoumání byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků níže uvedených, anebo
  - vyjádření, zda při přezkoumání byly zjištěny nedostatky spočívající zejména v
    - porušení rozpočtové kázně nebo ve vzniku správního deliktu podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
    - neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,
    - neodstranění nedostatků zjištěných při dříve přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky nebo
    - nevytvoření podmínek pro přezkoumání podle kontrolního řádu.

Dále závěr z přezkoumání musí obsahovat:

- upozornění na případná rizika, která lze dovodit ze zjištění a která mohou mít negativní dopad na hospodaření přezkoumávaného subjektu v budoucnosti,
- uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu přezkoumávaného subjektu a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku přezkoumávaného subjektu.

### **Projednání zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření**

Kontrolor pověřený řízením přezkoumání projedná zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření u

- obce se starostou,
- statutárního města s primátorem,
- hlavního města Prahy s primátorem hlavního města Prahy,
- kraje s hejtmanem kraje,
- dobrovolného svazku obcí s osobou určenou stanovami dobrovolného svazku obcí a
- Regionální rady regionu soudržnosti s jejím předsedou

a předá jim její stejnopis.





## 2.4.5 Počet kontrol a zjištění

Počet kontrol a zjištění v rámci přezkoumávání hospodaření obcí, dobrovolných svazků obcí a městských částí hlavního města Prahy v letech 2012 až 2014

Rok	Počet obcí a městských částí hlavního města Prahy			Počet dobrovolných svazků obcí		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Počet obcí a městských částí hlavního města Prahy a dobrovolných svazků obcí	6 302	6 304	6 304	753	738	724
Počet kontrol realizovaných krajským úřadem a Magistrátem hl. města Prahy	5 414	5 390	5 385	570	569	563
Při přezkoumání vykonáno kraj. úřadem/Magistrátem hl. města Prahy dílčích kontrolních akcí celkem, z toho	9 551	9 562	9 591	1 136	1 136	1 123
prvních dílčích přezkoumání	4 137	4 172	4 206	566	569	562
jednorázových přezkoumání	1 276	1 213	1 174	4	0	0
druhých dílčích přezkoumání	4 138	4 177	4 211	566	567	561
Auditorem/auditorskou společností	888	914	919	183	169	161

Tabulka 18 – Počty kontrolních akcí v rámci přezkoumání hospodaření 2012–2014

Zdroj: Informace o zabezpečování povinností vyplývajících pro Ministerstvo financí ze zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů a zákonů souvisejících za období od 1. července 2014 do 30. června 2015

Z pohledu předmětu přezkoumání hospodaření za roky 2012 až 2014 byly zjištěny chyby a nedostatky především v oblasti účetnictví, dále pak v oblasti rozpočtového procesu, v některých případech došlo k porušení zákona o obcích a zákona o veřejných zakázkách.

### 2.4.5.1 Využití výsledků z přezkoumávání hospodaření

Zpráva o výsledku přezkoumávání hospodaření je součástí závěrečného účtu územního samosprávného celku a jako taková je zveřejněna na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup a projednávána v orgánech územních samosprávných celků spolu se závěrečným účtem. Zpráva o výsledku přezkoumávání podává orgánům obce i široké veřejnosti informaci o tom, jakým způsobem územní samosprávný celek v daném rozpočtovém roce hospodařil. Zpráva o výsledku přezkoumávání podává informaci o chybách a zjištěních jen v těch částech hospodaření územních samosprávných celků, které byly v daném roku přezkoumány. Za stávajícího stavu proto obsahuje jen výčet zjištění a nedostatků a nelze ji považovat za komplexní výrok o stavu hospodaření územních samosprávných celků.

Zpráva o výsledku přezkoumávání hospodaření může být také jedním z podkladů pro schvalování účetní závěrky<sup>10</sup>.

#### Aplikace Zkoumejprezkum

Aplikace Zkoumejprezkum je aplikací Ministerstva financí vytvořenou v rámci projektu Otevřených dat. Aplikace vizualizuje výsledky přezkoumávání hospodaření. Je přístupná z adresy: <http://data.mfcr.cz/zkoumejprezkum/#>. Cílem přezkoumávání je zkontrolovat, zda územní samosprávný celek dodržel všechny právní předpisy, kterými je povinen se řídit při svém hospodaření. Cílem této aplikace je občanům aktivně zpřístupnit výsledky přezkoumávání hospodaření. Pomocí této aplikace si na mapě lze snadno dohledat, jakých porušení a s jakou závažností se jednotlivé územní samosprávné celky (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí) dopustily. Aplikace obsahuje hodnocení závažnosti zjištění a

<sup>10</sup> Vyhláška č. 220/2013 Sb., o požadavcích na schvalování účetních závěrek některých vybraných účetních jednotek.



nedostatků. Pro tyto účely je zvolena stupnice hodnocení závažnosti podle § 10 odst. 3 zákona o přezkoumávání hospodaření. Aplikace tak podává informaci o tom, že

- A – nebyly zjištěny chyby ani nedostatky
- B – byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků uvedených pod hodnocením C,
- C1 – byly zjištěny chyby v porušení rozpočtové kázně,
- C2 – byly zjištěny chyby a nedostatky v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,
- C3 – byly zjištěny chyby a nedostatky v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy,
- C4 – byly zjištěny chyby a nedostatky v porušení povinností nebo překročení působnosti územního celku stanovených zvláštními právními předpisy,
- C5 – byly zjištěny chyby a nedostatky v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky,
- C6 – byly zjištěny chyby a nedostatky v nevytvoření podmínek pro přezkoumání, znemožnění splnit požadavky předmětu přezkoumání.

Z tohoto přehledu lze získat dílčí informaci o tom, kolik zjištění bylo u konkrétního územního samosprávného celku identifikováno a jakou měly závažnost. Zejména pro širokou veřejnost, případně i pro jiné kontrolní orgány, může být zásadní i doplňková informace o tom, jakých konkrétních pochybení se jednotlivé územní samosprávné celky dopustily.

### **Komora auditorů ČR**

Podle ustanovení § 20 zákona o přezkoumávání hospodaření podléhá dozor státního výkonu přezkoumávání hospodaření v případě, že je vykonán auditor nebo auditorská společnost. Dozor nad přezkoumáním hospodaření přísluší Ministerstvu financí. Písemnou zprávu o výsledcích dozorů nad přezkoumáním hospodaření vykonanými auditory předává Ministerstvo financí Komoře auditorů České republiky k dalšímu postupu podle zákona o auditorech. Komora auditorů České republiky je oprávněna zahájit kárné řízení podle § 26 zákona o auditorech, a případně auditorovi uložit kárné opatření podle § 25 zákona o auditorech.

### **Informace o výsledcích přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků**

Usnesení vlády č. 689 z 11. 9. 2013 stanoví Ministerstvu financí povinnost každoročně zpracovat, předložit vládě k projednání a zveřejnit informaci o výsledcích přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Tato informace obsahuje i údaje o nejčastějších a nejzávažnějších zjištěních. Nedostatkem je, že tato informace neobsahuje informaci o příčinách zjištěných nedostatků.

Evidence výsledků z přezkoumávání hospodaření je vedena jednak v **informačním systému modulu plánování a přezkoumávání (IS MPP)** a jednak ve vlastních databázích přezkoumávajícího orgánu. Výsledky z přezkoumávání hospodaření slouží Ministerstvu financí jako podklad pro zpracování výsledné Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

### **Modul plánování a přezkoumávání**

Celostátní evidence výsledků z přezkoumávání hospodaření je vedena v informačním systému – Modul plánování a přezkoumávání (IS MPP). V tomto informačním systému jsou obsaženy jak zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření, které jsou výsledkem provedení přezkoumání, tak i výsledky dozorové činnosti nad přezkoumáním hospodaření. Tato skutečnost umožňuje vyhodnocovat zjištěné nedostatky v hospodaření přezkoumávaných subjektů i účinnost opatření přijatých k jejich nápravě. Informační systém obsahuje informace o průběhu a výsledcích provedení přezkoumávání a informace o nápravných opatřeních a jejich plnění. Ministerstvo financí má přístup pouze k souhrnným informacím krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy. Ministerstvo financí v této věci zahájilo jednání se



zástupci krajských úřadů s cílem dohodnout způsob zajištění přístupu Ministerstva financí ke všem relevantním informacím.

### Zpracování a využití výsledků v případě Magistrátu hlavního města Prahy

Výsledky nejen z přezkoumání hospodaření, ale ze všech kontrol prováděných odborem kontrolních činností Magistrátu hlavního města Prahy, jsou pro Radu hlavního města Prahy zpracovávány formou týdenních zpráv, kompletní zprávy o plnění plánů Magistrátu hlavního města Prahy včetně plánu přezkoumání hospodaření jsou zpracovávány a předkládány Radě hlavního města Prahy pololetně. Tyto informace, které jsou zpracovávány přímo z projednaných zpráv, nikoli z informačního systému IS MPP, jsou předkládány Radě hlavního města Prahy na základě úkolů stanovených v tzv. střednědobém plánu kontrolních činností realizovaných Magistrátem hlavního města Prahy a slouží jako podklad pro další rozhodování Rady hlavního města Prahy. Výsledky z přezkoumání hospodaření městských částí jsou dále Magistrátem hlavního města Prahy využívány při sestavování plánů přezkoumání hospodaření městských částí hl. m. Prahy na další rok. Informace z informačního systému IS MPP jsou využity pouze podřídně.

#### 2.4.5.2 Sankce

Oblast přestupků a správních deliktů, za které lze uložit pokutu, je upravena v několika právních předpisech. Jedním z nich je kontrolní řád, který upravuje oblast přestupků a správních deliktů v ustanoveních § 15 až § 17. Podle kontrolního řádu se ukládají pokuty kontrolovaným osobám zejména za neposkytnutí součinnosti při provádění přezkoumání hospodaření. Za nesplnění některých povinností souvisejících s rozpočtovým hospodařením může krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo Ministerstvo financí uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Jedná se o taxativně stanovené správní delikty podle ustanovení § 22a zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle ustanovení § 14 zákona o přezkoumávání hospodaření může krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo Ministerstvo financí uložit přezkoumávanému subjektu pokutu až do výše 50 000 Kč za nesplnění povinností souvisejících s přijetím opatření k nápravě chyb a nedostatků zjištěných při přezkoumání hospodaření. Těm přezkoumávaným subjektům, jejichž hospodaření přezkoumával auditor, hrozí navíc další pokuta, pokud nepředají krajskému úřadu stejnopis auditorské zprávy do 15 dnů po jejím projednání v orgánech přezkoumávaného subjektu.

Dále v případě porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, jsou finanční úřady oprávněny ukládat pokuty. Ty jsou ukládány nejčastěji za neúplné a neprůkazné účetnictví, popř. nevedení účetnictví vůbec a nerespektování povinností uložených správcem daně při vedení předepsaných účetních evidencí. Výše sankce je specifikována v § 37a odst. 4 zákona o účetnictví a je závislá na typu zanedbané povinnosti.

#### 2.4.6 Náročnost kontroly

Náročnost přezkoumání hospodaření je sledována ze dvou úhlů, a to ze strany kontrolovaného subjektu (obce nebo kraje) a ze strany kontrolujícího orgánu (krajského úřadu nebo Ministerstva financí).

Údaj o průměrné časové náročnosti jedné kontroly se z pohledu kontrolovaného subjektu – obce a kontrolujícího orgánu – kraje významně liší. U přezkoumání hospodaření zaměstnanci obce věnují poskytování součinnosti kontrolnímu orgánu – kraji v průměru 141 hodin. Zaměstnanci krajských úřadů (v průměru 2,9 zaměstnance) přitom přezkoumáním hospodaření obcí stráví v průměru 33 hodin (jde o průměrnou hodnotu, která se liší v závislosti od velikosti přezkoumávané obce). Rozdíl mezi časovou náročností přezkoumání hospodaření z pohledu kontrolované obce a kontrolního orgánu je způsoben skutečností, že součástí poskytování součinnosti obce je i příprava potřebných podkladů nebo vypořádání se závěry kontroly.

Časově náročnější je poskytování součinnosti při přezkoumání hospodaření auditorem nebo auditorskou společností. Jedna kontrola průměrně trvala 141 hod. a podílelo se na ní v průměru 11,1 zaměstnanců přezkoumávané obce. Vyšší časová náročnost je daná skutečností, že služby auditora nebo auditorské společnosti využívají spíše větší obce a města, které mají dostatek finančních prostředků na úhradu těchto služeb. Navíc součástí služeb spojených s přezkoumáním hospodaření může být i poskytování jiných auditorských služeb podle zákona o auditorech.



Přezkoumávání hospodaření obcí		
Krajem	Poměr obcí kontrolovaných krajem	86 %
	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	6,5
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>69 hod.</b>
Auditorem	Poměr obcí kontrolovaných auditorem	14 %
	Počet zaměstnanců (celkem / na jednu kontrolu)	11,1
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>141 hod.</b>
Kraj	Počet kontrolních návštěv na jednu obec	3,4
	Počet zaměstnanců (celkem / na jednu kontrolu)	2,9
	<b>Celková náročnost jedné kontroly</b>	<b>33 hod.</b>
	<b>Souhrnná náročnost jedné kontroly</b>	<b>95 hod.</b>

Tabulka 19 – Náročnost přezkoumávání hospodaření obcí  
Zdroj: dotazník

Údaj o průměrné časové náročnosti jedné kontroly u přezkoumání hospodaření krajů se z pohledu kontrolovaného subjektu a kontrolujícího orgánu významně liší. Zaměstnanci krajského úřadu poskytují při přezkoumání hospodaření součinnost průměrně v rozsahu 250 hodin. Přitom zaměstnanci Ministerstva financí podílející se na přezkoumávání hospodaření krajů stráví jednou kontrolou 624 hodin. Rozdíl je způsoben tím, že součástí přezkoumání hospodaření je řada úkonů, které nevyžadují součinnost zaměstnanců kontrolovaných subjektů.

Přezkoumávání hospodaření krajů		
Kraj	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	13,0
	<b>Celková náročnost jedné kontroly</b>	<b>250 hod.</b>
MF	Počet kontrolních návštěv celkem	2
	Počet zaměstnanců (celkem / na jednu kontrolu)	8,0
	<b>Časová náročnost jedné kontroly na místě</b>	<b>624 hod.</b>
	<b>Souhrnná náročnost jedné kontroly</b>	<b>4 992 hod.</b>

Tabulka 20 – Náročnost přezkoumávání hospodaření krajů  
Zdroj: dotazník



## 2.5 Kontroly v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany Finančních úřadů

V rámci správy odvodů za porušení rozpočtové kázně provádějí orgány finanční správy České republiky (dále také orgány finanční správy) kontrolní činnost, jejíž součástí je prověřování skutečností zakládajících povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně (v souladu s § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu je odvod za porušení rozpočtové kázně daní v širším smyslu) a penále. Územní samosprávné celky mohou být kontrolovány ve chvíli, kdy jsou příjemcem dotací ze státního rozpočtu, z fondů Evropské unie, nebo ze státních fondů. Orgány finanční správy neprovádějí kontrolu veřejné finanční podpory poskytnuté z prostředků územních samosprávných celků.

Právní úprava v této oblasti vychází zejména ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen rozpočtová pravidla), který upravuje problematiku přidělování dotací a určuje, kdy dochází k porušení rozpočtové kázně. V rámci rozpočtových pravidel je také stanovena kompetence orgánů finanční správy k výkonu správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. Zákon o Finanční správě stanovuje věcnou působnost orgánů finanční správy. Daňový řád pak upravuje proces daňové kontroly a související aktivity.

### 2.5.1 Předmět kontroly

Finanční úřady kontrolují, zda u daňového subjektu nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Co všechno může být označeno jako porušení rozpočtové kázně, stanovuje § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel.

Jde zejména o situace, kdy je proveden výdej z obdržených finančních prostředků, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků. Dále také jde o situace, kdy dojde k porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. K porušení rozpočtové kázně dochází také ve chvíli, kdy není možné prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity, a také ve chvíli, kdy peněžní prostředky nebyly vráceny ve stanoveném termínu.

Porušení rozpočtové kázně tedy může vzniknout v případě nesprávného nakládání s finančními prostředky, ale také v případě administrativního pochybení.

U dotací, které byly poskytnuty ex ante<sup>11</sup>, dochází ke vzniku porušení rozpočtové kázně dnem, kdy došlo k porušení stanovených podmínek.

V případě poskytnutí dotace ex post<sup>12</sup> může vzniknout porušení rozpočtové kázně až ve chvíli, kdy byly finanční prostředky připsány na účet příjemce. To platí za předpokladu, že k porušení povinností došlo i před příjmem finančních prostředků a v okamžiku přijetí prostředků stále trvá. V případě, že k porušení podmínek došlo po přijetí prostředků, což může nastat u tzv. následných podmínek, pak k porušení dochází k datu, kdy podmínka měla být a nebyla splněna nebo byla porušena.

Na základě § 10 zákona o Finanční správě mají finanční úřady pravomoc vykonávat i finanční kontrolu. Tuto pravomoc finanční úřady v současné době nevykonávají z důvodu převedení výkonu této agendy a všech systemizovaných míst, určených k výkonu finanční kontroly, na Ministerstvo financí.

### 2.5.2 Kontrolující a kontrolovaný

Na základě § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel jsou finanční úřady stanoveny jako orgán, který vykonává správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a ukládá penále. Finanční úřady provádí zejména daňové kontroly u příjemců dotací, konstatují porušení rozpočtové kázně, vyměřují odvody a penále, přijímají odvolání daňových subjektů, tvoří stanoviska pro odvolací orgán, vyřizují žádosti a posečkání a postupují na Generální finanční ředitelství žádosti o prominutí.

V systému správy odvodů za porušení rozpočtové kázně vystupuje také Odvolací finanční ředitelství, které rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí finančních úřadů. Jeho cílem je zejména dosažení jednotnosti

<sup>11</sup> Platbou ex ante se rozumí postup, kdy příjemce obdrží platbu předem (zpravidla po uzavření právního aktu o poskytnutí/převodu podpory), než doloží jakýkoliv výstup/aktivitu projektu. Takto poskytnutou zálohovou platbu následně příjemce vyúčtuje.

<sup>12</sup> Platbou ex post se rozumí postup, kdy příjemce může předložit zjednodušenou žádost o platbu až po realizaci projektových aktivit (nebo jejich části) se současným doložením příslušných dokladů, prokazujících úhradu vynaložených výdajů.



v postupu odvolacích řízení. Odvolací finanční ředitelství tedy funguje jako jediný orgán druhé instance v daňovém řízení. Rozhoduje také o nicotnosti rozhodnutí a o nečinnosti.

Posledním orgánem, který se podílí na správě odvodů za porušení rozpočtové kázně, je Generální finanční ředitelství, které může z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále z prodlení.

V pozici kontrolovaného subjektu se může vyskytnout libovolný územní samosprávný celek nebo Regionální rada regionu soudržnosti v případě, že je mu poskytnuta dotace ze státního rozpočtu a fondů EU, nebo ze státních fondů.

### 2.5.3 Plánování a koordinace

Kontrolní činnost při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně mohou finanční úřady vykonávat na základě vlastní vyhledávací činnosti, nebo na základě zasílaných podnětů.

**Vlastní vyhledávací činnost** je finančním úřadům, jakožto správcům daně, svěřena na základě § 11 daňového řádu. Tento institut představuje nástroj, který finančním úřadům umožňuje efektivně dohlížet na správu daní u všech subjektů, nejen u těch, u kterých existuje podezření na porušení rozpočtové kázně. V rámci vlastní vyhledávací činnosti sestavuje každý finanční úřad svůj plán kontrol.

**Podněty**, na základě kterých mohou finanční úřady vykonávat daňovou kontrolu, jsou zasílány zejména od poskytovatelů dotací, kterými v tomto případě mohou být ústřední orgán státní správy, organizační složka státu, kterou určí zákon, a Ministerstvo financí.

Na základě podnětu bylo v roce 2012 zahájeno 25,7 % kontrolních činností, v roce 2013 35,6 % kontrolních činností a v roce 2014 38,7 % kontrolních činností (v roce 2015 již byl poměr přes 56 %). Je nutné uvést, že zejména finanční úřady ve velkých městech (Praha, Ostrava, Brno) provádějí kontroly téměř výhradně na základě podnětů zaslaných poskytovateli. Při stávající situaci (konec programového období, zahájení nových programů – rok 2016) jsou tak finanční úřady nuceny provádět velkou část kontrol na základě podnětů a vlastní vyhledávací činnost je dočasně utlumena. Vzhledem k již platné novele č. 25/2015 Sb. o změně rozpočtových pravidel, která dává pravomoc poskytovatelům dotací ukládat nápravná opatření, **je očekáváno postupné snižování počtu podnětů a tím i duplicitních kontrol orgánů finanční správy**. Uvolněná kapacita finančních úřadů bude využita pro výkon kontrol z vlastní vyhledávací činnosti v rámci odhalování dotačních podvodů a odhalování finanční kriminality.

### 2.5.4 Proces kontroly

#### Vlastní vyhledávací činnost

Možnost finančních úřadů vykonávat vlastní vyhledávací činnost je upravena v § 78 daňového řádu. Správce daně v rámci vyhledávací činnosti stanoveným způsobem provádí analýzu daňového prostředí a z vlastní iniciativy vyhledává a opatřuje důkazní prostředky, které potom může v řízení použít v procesu dokazování.

#### Daňové řízení a daňová kontrola

Za účelem správného zjištění a stanovení daně a zabezpečení její úhrady vedou finanční úřady daňové řízení. To končí splněním nebo jiným zánikem daňové povinnosti, která s touto daní souvisí. V rámci správy daní může být na základě zjištění z vlastní vyhledávací činnosti nebo na základě podnětu zaslaného jiným kontrolním orgánem zahájena daňová kontrola. Předmětem daňové kontroly v rámci správy odvodů za porušení rozpočtové kázně jsou okolnosti rozhodné pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel.

V případě obdržení podnětu může finanční úřad na základě kontrolních protokolů jiných kontrolních orgánů, které představují jeden z důkazních prostředků při volném hodnocení důkazů, zahájit daňové řízení a na základě shromážděných důkazů a bez nutnosti provedení daňové kontroly bezprostředně rozhodnout o porušení rozpočtové kázně.

**Pokud však předložené podklady nemají dostatečnou důkazní hodnotu, zahájí finanční úřad daňovou kontrolu z moci úřední (ex officio). Tato skutečnost vychází z praxe finančních úřadů, které**



### **musejí v mnoha případech zahajovat daňovou kontrolu právě z důvodu nedostatečného obsahu kontrolních výstupů poskytovatelů.**

Na základě provedené daňové kontroly vydá finanční úřad platební výměr a případně i následně pokračuje ve vymáhání veřejných prostředků.

Finanční úřady v případě stanovení odvodu podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel postupují na základě judikatury Nejvyššího správního soudu v souladu s principem proporcionality<sup>13</sup>. Podrobnosti pro postup v souladu s tímto principem upravuje pokyn Generálního finančního ředitelství č. *GFŘ – D – 27*<sup>14</sup>. Pokud má být stanoven odvod v souladu s principem proporcionality, je třeba při stanovení konkrétní výše odvodu zejména posoudit rozsah porušení rozpočtové kázně, jeho povahu, závažnost a dopad na naplnění účelu, zohlednit (ve prospěch či v neprospěch) všechny zjištěné okolnosti týkající se zjištěného porušení, a to např.:

- transparentnost čerpání či použití prostředků,
- délku trvání protiprávního stavu,
- nápravu či snahu o nápravu protiprávního stavu,
- poskytnutí či neposkytnutí součinnosti ze strany poskytovatele.

### **Opravné prostředky a jiné možnosti reakce na rozhodnutí**

**Odvolání** – Proti platebnímu výměru má příjemce právo se odvolat. O odvolání bude rozhodovat Odvolací finanční ředitelství na základě § 114 - § 116 daňového řádu.

**Posečkání** – V případě, že by uhrazení odvodu a s ním souvisejícího penále mohlo způsobit příjemci dotace existenční problémy a v případě dalších případů specifikovaných v § 156 daňového řádu, může správce daně povolit posečkání úhrady odvodu, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky.

**Žádost o prominutí** – Podle § 44a odst. 13 rozpočtových pravidel může na žádost příjemce dotace dojít k prominutí nebo částečnému prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně (případně souvisejícího penále), pokud tak rozhodne Generální finanční ředitelství. Postup promíjení odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně je upraven pokynem Generálního finančního ředitelství č. *GFŘ – D – 17*<sup>15</sup>. Promínutím odvodu a penále se původní zjištění porušení rozpočtové kázně, na základě něhož orgán finanční správy rozhodl o odvodu a penále, neruší. Tento institut umožňuje v odůvodněných případech změkčení dopadu přílišné tvrdosti aplikace zákona.

#### **2.5.5 Počet kontrol a zjištění**

Jak je možné vidět v tabulce níže, v průběhu let 2012–2014 bylo zkontrolováno v souhrnu 2543 územních samosprávných celků a bylo u nich provedeno celkem 10 977 kontrolních činností.

<sup>13</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 26. září 2014, sp. zn. 2 As 106/2014-46. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>.

<sup>14</sup> Ke stažení na <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/legislativa-a-metodika/pokyny-d/cleneni-podle-dani/odvody-za-porusení-rozpoctove-kazne/2016>.

<sup>15</sup> Ke stažení na - [www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/Pokyn\\_GFŘ-D-17.pdf](http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/Pokyn_GFŘ-D-17.pdf).



Počet kontrol	2012–2014	Roční průměr za uvedená období
Počet vykonaných kontrol příjemců dotací celkem	21 956	7 319
Počet kontrolovaných ÚSC – příjemců dotací, z toho	2 543	848
Obce	2 530	843
Kraje	13	4,3
Počet provedených kontrolních činností u ÚSC	10 977	3 659
Obce	10 824	3 608
Kraje	153	51

Tabulka 21 – Počet kontrol v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany finančních úřadů v letech 2012–2014  
Zdroj: dotazník

### 2.5.5.1 Využití výsledků

Výsledky kontrol jsou evidovány v systému IS CEDR. Finanční úřady a Generální finanční ředitelství využívají evidenci při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Výstupy jsou sledovány za celou evidenci a na jejich základě je hodnocena celková kontrolní činnost orgánů finanční správy. Výsledky z kontrol územních samosprávných celků jsou součástí evidence.

Poskytovatelé dotací mohou na výsledky kontrol nahlížet prostřednictvím speciální služby CEDR-VYKONT. Právo k nahlédnutí na výsledky kontrol je zajišťováno na základě písemné žádosti Generálním finančním ředitelstvím. Výsledky kontrol jsou dostupné online se zpožděním 24 hod od jejich zaevidování do systému.

### 2.5.5.2 Odvod za porušení rozpočtové kázně a penále

Poté, co orgány v průběhu daňového řízení zjistí, že došlo k porušení rozpočtové kázně, vydají platební výměr. Platební výměr je rozhodnutí deklaratorního charakteru. Platebním výměrem se stanoví výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Odvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace pevnou částku, nebo pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí nebo pevný procentní podíl pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí nebo pevného procentního podílu uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ. V ostatních případech představuje odvod za porušení rozpočtové kázně částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Dále se platebním výměrem stanoví také penále (sankce), které podle § 44a odst. 10 rozpočtových pravidel představuje 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny. V případě situací uvedených v § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel, se penále za porušení rozpočtové kázně počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit.

Novelou č. 25/2015 Sb. byla rozšířena kompetence poskytovatele nevyplatit veřejnou finanční podporu nebo její část v souladu s § 14e rozpočtových pravidel na všechny případy, kdy se poskytovatel domnívá, že její příjemce porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel veřejné finanční podpory nebo podmínky, za kterých byla veřejná finanční podpora poskytnuta. Orgány finanční správy nezahajují daňové řízení na domnělá porušení rozpočtové kázně, na která poskytovatel aplikoval ustanovení § 14e rozpočtových pravidel. Výše zmíněnou novelou byla také výrazně posílena role poskytovatele v oblasti vymáhání již poskytnutých prostředků. Novela dala poskytovatelům možnost řešit porušení rozpočtové kázně formou nápravných opatření a výzev k vrácení poskytnutých prostředků v souladu s ustanovením § 14f odst. 1 a odst. 3 rozpočtových pravidel. Ustanovení §14f bylo do rozpočtových pravidel vloženo pro případy, kdy poskytovatel dojde k závěru, že lze případné zjištěné nedostatky vyřešit nápravou či vrácením dotace nebo její části bez účasti finančního úřadu. V rozsahu, v jakém příjemce provede v termínu stanoveném poskytovatelem nápravné opatření na základě výzvy nebo rovněž na základě výzvy v termínu stanoveném poskytovatelem vrátí veřejnou finanční podporu, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně (§14 odst. 2 rozpočtových pravidel) a orgány finanční správy již v dané věci nekonají. Poskytovatel je však povinen informovat příslušný finanční úřad nejenom o vydání výzvy, ale rovněž o skutečnosti jak bylo na výzvu reagováno (§14f odst. 7 rozpočtových pravidel). V případě, že výzvě poskytovatele učiněné podle §14f bylo v termínu vyhověno, slouží informace k tomu,





že se finanční úřad dozví, že určité pochybení příjemce bylo vyřešeno, aniž došlo k porušení rozpočtové kázně. V případě, kdy bylo výzvě poskytovatele učiněné podle §14f v termínu vyhověno, zasílá poskytovatel informaci orgánu finanční správy samostatným sdělením, které není považováno za podnět. A naopak nebylo-li výzvě vyhověno, je tato informace od poskytovatele pro finanční úřad nezbytnou a nedílnou součástí podnětu a slouží k zahájení dalšího řízení, které je již plně v rukou finančního úřadu.

### 2.5.6 Náročnost kontroly

Náročnost kontroly ze strany orgánů finanční správy je sledována ze dvou úhlů, a to ze strany kontrolovaného subjektu (obce) a ze strany kontrolujícího orgánu (finanční úřad).

Zaměstnanci obce věnují poskytování součinnosti finančním úřadům v průměru 53 hodin. Zaměstnanci finančních úřadů přitom stráví jednou kontrolou v průměru 82 hodin. Jedna kontrola je prováděna v průměru 2 zaměstnanci. Rozdíl je způsoben tím, že součástí kontroly je řada úkonů, které nevyžadují součinnost zaměstnanců kontrolovaných subjektů.

Kontroly finančních úřadů		
Obce	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	3,9
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>53 hod.</b>
FÚ	Počet kontrolních návštěv celkem	2873
	Počet zaměstnanců podílejících se na výkonu jedné kontroly	2,0
	<b>Časová náročnost jedné kontroly</b>	<b>82 hod.</b>
	<b>Souhrnná náročnost jedné kontroly</b>	<b>165 hod.</b>

Tabulka 22 – Náročnost kontrol ze strany finančních úřadů u obcí  
Zdroj: dotazník



## 2.6 Kontrola územních samosprávných celků ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu

Nejvyšší kontrolní úřad (dále také NKÚ) je nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Postavení, působnost, organizační strukturu a činnost NKÚ upravuje čl. 97 Ústavy České republiky, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu). Na rozdíl od ostatních typů kontrol hospodaření, neslouží kontroly ze strany NKÚ primárně pro vnitřní potřebu veřejné správy. Kontroly mají sloužit veřejnosti a jejím zvoleným zástupcům (poslancům, senátorům a vládě) k poskytnutí nezávislého ujištění, že je s veřejnými prostředky nakládáno řádně.

### 2.6.1 Předmět kontroly

Při realizovaných kontrolách NKÚ prověřuje, zda jsou kontrolované oblasti v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou hospodárné, účelné a efektivní.

Kontrola je vykonávána při hospodaření se státním majetkem a u finančních prostředků vybíraných na základě zákona s výjimkou prostředků vybíraných kraji a obcemi v rámci samostatné působnosti. NKÚ dále vykonává kontrolu:

- státního závěrečného účtu,
- plnění státního rozpočtu,
- zadávání státních zakázek,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal stát záruky.

Územní samosprávný celek však může být předmětem kontroly pouze v případě, že čerpá účelově určené dotace z národních i evropských zdrojů a předmětem kontroly může být pouze oblast čerpání dotace.

Na konci října 2016 byl do Poslanecké sněmovny ČR předložen návrh na rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu. Kontrolní působnost NKÚ by měla být rozšířena na hospodaření s veškerými veřejnými prostředky včetně veřejných prostředků územních samosprávných celků a s majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. V době zpracovávání této analýzy je návrh v 1. čtení.

### 2.6.2 Kontrolující a kontrolovaný

Kontrolním orgánem je v tomto případě NKÚ. Kontrolní činnosti pak vykonávají členové úřadu a kontroloři.

NKÚ vykonává kontrolu u organizačních složek státu a u fyzických a právnických osob. Územní samosprávný celek může být kontrolovanou osobou pouze v případě, že čerpá účelově určené dotace z národních i evropských zdrojů a předmětem kontroly může být pouze oblast čerpání dotace.

### 2.6.3 Plánování a koordinace

Dnem 1. července 2015 došlo k nabytí účinnosti novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadě (zákonem č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů). Podle této novely je NKÚ (§ 17 odst. 2) nově oprávněn opatřovat si podklady pro zpracování plánu kontrolní činnosti a jeho změn. Získané podklady mohou být použity v případě uskutečnění kontroly jako informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech. Toto ustanovení má významnou měrou ovlivnit a napomout NKÚ při sestavování plánu kontrol a dává i prostor vyhodnotit kontroly provedené u územních samosprávných celků jinými orgány a plán kontrol sestavovat tak, aby nedocházelo k duplicitám kontrol a nepřiměřenému zatěžování územních samosprávných celků.

Ustanovení § 17 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu upravuje náležitosti plánu kontrolní činnosti. Plán kontrolní činnosti je věcné a časové vymezení kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce.



Plán kontrolní činnosti u každé kontrolní akce obsahuje zejména předmět a cíle kontroly a označení kontrolovaného orgánu, organizační složky státu, právnické nebo fyzické osoby, časový plán, člena NKÚ, který vypracovává kontrolní závěr a orgán NKÚ, který schvaluje kontrolní závěr, složení senátu NKÚ, byl-li zřízen.

Při zpracování návrhu plánu kontrolní činnosti se vychází z podnětů prezidenta NKÚ, viceprezidenta NKÚ a z podnětů členů NKÚ. Podněty vycházejí z vlastní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády.

Schválený plán kontrolní činnosti předkládá prezident NKÚ pro informaci Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a zveřejňuje jej ve Věstníku NKÚ.

Výběr kontrolovaných osob pro určitou kontrolní akci se provádí podle vztahu k předmětu a cílům kontroly. Nejčastěji používanými kritérii výběru kontrolovaných osob jsou zejména výše přidělené nebo čerpané podpory, její rizikovost a došlá podání na určitou kontrolovanou osobu. Při kontrole projektů jsou příjemci vybírání také podle zastoupení různých projektů, jejich velikosti, fáze realizace nebo případně pozastavení projektu. Konečné stanovení všech kontrolovaných osob pro danou kontrolní akci je často proveden s ohledem na získané informace až v průběhu nebo po ukončení přípravy kontrolní akce a je uveden v programu kontrolní akce, který je pro každou kontrolní akci vypracováván samostatně. Postup výběru vzorku kontrolovaných osob určuje vždy příslušný program kontrolní akce.

#### 2.6.4 Proces kontroly

NKÚ využívá pro výkon kontroly vlastní kontrolní řád, který je upraven v § 19–31 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Při provádění kontroly jsou kontroloři povinni zjistit skutečný stav věci a prokázat jej doklady.

V rámci kontroly musí kontroloři nejprve oznámit kontrolované osobě, že došlo k zahájení kontroly a musí mít také pověření k provedení kontroly, které vydává prezident úřadu, nebo jím pověřený člen úřadu. V průběhu kontroly mohou kontroloři například vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly, nebo požadovat po kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, či data z informačních systémů.

Kontrolované osoby jsou povinny poskytnout součinnost při zákonem oprávněných aktivitách kontrolorů a také materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly, odpovídající povaze jejich činnosti a technickému vybavení.

O kontrole se pořizuje kontrolní protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Kontrolující seznámí kontrolované osoby s obsahem kontrolního protokolu. Proti kontrolnímu protokolu může kontrolovaná osoba podat námitky vedoucímu skupiny kontrolujících, který o těchto námitkách rozhodne.

Pokud nebylo námitkám vyhověno, může se kontrolovaná osoba odvolat k věcně příslušnému senátu úřadu, nebo kolegiu úřadu. Jsou-li pro to důvody, příslušný orgán NKÚ rozhodnutí o námitkách změní nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí. Proti rozhodnutí senátu nebo kolegia úřadu je odvolání nepřípustné.

Na základě kontrolních protokolů a příslušných dokladů z jednotlivých kontrol jsou výsledky kontrolní akce shrnuty a vyhodnoceny ve formě kontrolního závěru.



## 2.6.5 Počet kontrol a zjištění

rok	počet kontrolních akcí <sup>16</sup>	kontrolovaná osoba		
		kraje	obce a městské části	kontrolovaných ÚSC celkem
2012	2	5	19	24
2013	7	3	27	30
2014	6	8	15	23
celkem	15	16	61	77

Tabulka 23 – Počet kontrolovaných ÚSC a počet kontrolních akcí, v jejichž rámci byly předmětem kontroly ÚSC  
Zdroj: dotazník

Jak je uvedeno v tabulce výše, v průběhu sledovaného období 2012–2014 bylo ze strany NKÚ provedeno 15 kontrolních akcí, v jejichž rámci bylo zkontrolováno celkem 77 územních samosprávných celků. V průměru ročně proběhla kontrola u 5 krajů a 20 měst.

V rámci uvedených kontrolních akcí byly územní samosprávné celky kontrolovány jako příjemci dotací financovaných ze státního rozpočtu, prostředků EU, případně jiných zahraničních zdrojů. V uvedených kontrolních akcích byli kromě územních samosprávných celků kontrolováni zejména poskytovatelé dotací a také další příjemci peněžních prostředků.

### 2.6.5.1 Využívání výsledků

Kontrolní závěry NKÚ jsou zveřejňovány na [www.nku.cz](http://www.nku.cz). Všechny kontrolní závěry schválené věcně příslušným senátem nebo kolegiem NKÚ zveřejňuje prezident NKÚ ve Věstníku NKÚ a zasílá je Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. NKÚ poskytuje Poslanecké sněmovně, Senátu, jejich orgánům a vládě na požádání kontrolní protokoly a další podklady pro schválené kontrolní závěry.

Souhrnné výsledky kontrolní a další činnosti NKÚ jsou zhodnoceny ve výroční zprávě publikované ve Věstníku.

### 2.6.5.2 Sankce

NKÚ nemá výkonnou pravomoc. Nemůže tedy kontrolovaným osobám ukládat sankce nebo nápravná opatření, s výjimkou uložení pokuty fyzické osobě za neposkytnutí součinnosti.

Možnost ukládat nápravná opatření přísluší Vládě ČR, která projednává všechny kontrolní závěry za přítomnosti prezidenta NKÚ. Ke každému kontrolnímu závěru přijímá usnesení, které může mít ukládací část, kdy vláda ukládá příslušnému ministrovi přijmout a realizovat konkrétní nápravná opatření.

Pokud NKÚ zjistí při kontrole skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, je podle § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), povinen podat o této skutečnosti oznámení státnímu zástupci nebo policejním orgánům. V případě, že NKÚ při své kontrolní činnosti zjistí, že u kontrolované osoby mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně, předává podnět na orgány finanční správy. Více viz kapitola 2.5.

## 2.6.6 Náročnost kontroly

Vzhledem k tomu, že jednotlivé ÚSC nebyly v rámci kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu jedinými kontrolovanými osobami, nelze údaje o provedených kontrolách ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu v požadované struktuře ve vztahu k jednotlivým územním samosprávným celkům kvantifikovat. Náročnost kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu je proto sledována pouze ze strany kontrolovaného subjektu (obce).

<sup>16</sup> Jsou zahrnuty pouze kontrolní akce, kdy byl ze strany NKÚ kontrolován územně samosprávný celek.



Kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu u obcí		
Obce	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	6,4
	Průměrná náročnost jedné kontroly	<b>127 hod.</b>

**Tabulka 24 - Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem u obcí**  
Zdroj: dotazník



## 2.7 Kontrola veřejné finanční podpory

**Veřejnou finanční podporou**<sup>17</sup> se rozumí dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté z veřejného rozpočtu. Kontrola veřejné finanční podpory je veřejnosprávní kontrolou ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů (zákon o finanční kontrole). S ohledem na předmět Analýzy se tato kapitola zaměří na kontrolu veřejné finanční podpory poskytované z/ze:

- fondů Evropské unie,
- státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů (národní prostředky),
- rozpočtu kraje.

### 2.7.1 Finanční prostředky z fondů Evropské unie

Fondy Evropské unie<sup>18</sup> představují hlavní nástroj realizace evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Právě jejich prostřednictvím se rozdělují finanční prostředky určené ke snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi členskými státy a jejich regiony. Subjekty, které se podílí na administraci, kontrole a zprostředkování finančních prostředků z Evropské unie a jsou součástí implementační struktury, jsou: řídicí orgány, zprostředkující subjekty, platební a certifikační orgán a auditní orgán.<sup>19</sup> Finanční prostředky z fondů Evropské unie jsou dále kontrolovány dále kontrolními orgány Evropské unie (viz kapitola 2.7.1.5), orgány finanční správy (viz kapitola 2.5) a ÚOHS (viz kapitola 2.3). Tyto prostředky je oprávněno na základě zákona o finanční kontrole kontrolovat také Ministerstvo financí (odbor 17). V rámci své kontrolní činnosti se však zaměřují pouze na kontrolu dotací z národních zdrojů. Tento typ kontroly bude tedy blíže popsán v následující kapitole.

#### 2.7.1.1 Řídicí orgány a zprostředkující subjekty

**Řídicím orgánem** se rozumí orgán zodpovědný za účelné, efektivní a hospodárné řízení a provádění programu v souladu s právem Evropské unie. Řídicí orgán nese nejvyšší odpovědnost za realizaci operačního programu. Pro každý operační program je určen jeden řídicí orgán, který sleduje, zda jsou dodržovány zásady operačního programu, a zda je pomoc z fondů Evropské unie poskytovaná správně a efektivně. V České republice jsou řídicími orgány příslušná ministerstva a hlavní město Praha<sup>20</sup>.

**Zprostředkujícím subjektem** se rozumí veřejný nebo soukromý subjekt, jenž byl pověřen výkonem některých funkcí řídicího orgánu, např. hodnocení žádostí o dotaci nebo kontrolou (kontroly na místě u příjemců dotací, a to včetně územních samosprávných celků). Zprostředkující subjekt je právně odpovědný za výkon delegované činnosti v souladu s platnými předpisy. Řídicí orgán se pověřením zprostředkujícího subjektu nezbavuje své odpovědnosti. Řídicí orgán u **zprostředkujících subjektů** kontroluje, zda vykonávají přenesené činnosti.

<sup>17</sup> Veřejnou finanční podporu definuje ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole: „dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z výnosu prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv, aktů práva Evropských společenství, aktů práva jiného členského státu Evropské unie nebo k plnění úkolů veřejné správy.“

<sup>18</sup> Srov. <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU>.

Dále se jedná o Azylový, migrační a integrační fond (AMIF), Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF), Evropský zemědělský záruční fond EAGF, Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD).

<sup>19</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 a nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu.

<sup>20</sup> V minulém programovém období (2007-2013) i Regionální rady regionů soudržnosti. Podle § 22 odst. 13 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů lze odvod uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.



#### 2.7.1.1.1 Předmět kontroly

Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, kontroluje zejména, zda žadatel nebo příjemce veřejné finanční podpory dodržuje podmínky jejího poskytnutí. V rámci kontroly ověřuje zejména

- soulad s příslušnými právními předpisy Evropské unie a České republiky,
- soulad s podmínkami a pravidly příslušného operačního programu,
- hospodárnost, účelnost a efektivnost<sup>21</sup>,
- dosažení stanovených výsledků a plnění cílů programu,
- vedení účetnictví vztahující se k poskytované veřejné finanční podpoře,
- zda byly spolufinancované produkty a služby dodány a výdaje na operaci vykázány příjemcem skutečně vynaloženy.

#### 2.7.1.1.2 Kontrolní orgány a kontrolované subjekty

Kontrolním orgánem je řídicí orgán jako poskytovatel veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie, případně zprostředkující subjekt.

Kontrolovanou osobou je žadatel nebo příjemce veřejné finanční podpory poskytované z fondů Evropské unie.

#### 2.7.1.1.3 Plánování a koordinace kontrol

Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, je povinen zpracovávat pololetní, případně roční plány kontrol na místě. Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, vloží zpracovaný plán kontrol na místě do Modulu koordinace plánování<sup>22</sup> (dále také „modul“). Modul provede nad vloženým plánem vyhodnocení duplicit s dalšími kontrolami plánovanými ostatními kontrolními orgány ve stejném období u téhož subjektu a zašle řídicímu orgánu, případně zprostředkujícímu subjektu, informaci o výsledku. Modul řídicí orgán upozorní na duplicitní kontroly na místě u projektu a u kontrolované osoby. Zároveň ho upozorní i na kontroly na místě, které byly u dané kontrolované osoby naplánovány v předchozím období. Předkladatel plánu poté zváží nutnost provedení jím plánované (duplicitní) kontroly na místě. Pokud je nezbytně nutné, aby kontrola na místě byla navzdory vyhodnocené duplicitě provedena (např. podezření na porušení rozpočtové kázně), řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, takovou kontrolu na místě musí v systému odůvodnit, aby mohl být jeho plán schválen. Kontrolní orgány mají možnost upravit své plány kontrol tak, aby sjednocením období kontroly dosáhly efektivnějších výsledků při kontrole. Předkladatelé plánů koordinují prostřednictvím modulu operativně zařazené kontroly, případně aktualizují plány v průběhu celého roku tak, aby byly plány a hlášení duplicit co nejpřesnější.

---

<sup>21</sup> Pod pojmem **hospodárnost** se rozumí minimalizace výdajů při respektování cílů projektu. Hospodárné je takové použití veřejných prostředků, kdy jsou dodrženy požadavky na kvalitu, s co nejmenším využitím těchto veřejných prostředků.

**Účelnost** se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Jinými slovy je účelností chápán stupeň dosažení cílů a vztah mezi zamýšlenými a skutečnými dopady dané činnosti. Účelnost je třeba chápat primárně z pohledu, zda byla danou akcí/činností/projektem uspokojena potřeba, která si danou akci/činnost/projekt vyvolala.

**Efektivní** je takové využití veřejných prostředků, kdy je dosaženo nejlepších možných výstupů (např. rozsah, kvalita) ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na zajištění těchto vstupů. Efektivní je taková činnost, kdy dochází k optimalizaci zdrojů organizace/projektu/činnosti při tvorbě výstupů. Tzn., že jsou zajištěny maximální výstupy z daných zdrojů, nebo dojde k dosažení daného výstupu s minimem zdrojů při zachování kvality výstupu. Princip efektivnosti vyžaduje co nejlepšího vztahu mezi zdroji použitými na danou činnost a dosaženými účinky, a to jak z pohledu jednotlivé akce/činnosti/projektu, tak i z pohledu věcně souvisejících akcí/činností/projektů (tj. trvale dosahované efektivnosti).

<sup>22</sup> Modul koordinace plánování je součástí Informačního systému Finanční kontroly ve veřejné správě, který spravuje Ministerstvo financí.



#### 2.7.1.1.4 Proces kontroly

V případě finančních prostředků z fondů Evropské unie probíhá kontrola ze strany řídicího orgánu, případně zprostředkujícího subjektu, zejména podle přímo použitelných předpisů Evropské unie, zákona o finanční kontrole a kontrolního řádu. Některé podrobnosti výkonu kontroly ze strany řídicích orgánů, případně zprostředkujících subjektů, jsou dále upraveny v Metodickém pokynu pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020.

Kontrola veřejné finanční podpory prováděná ze strany řídicího orgánu, případně zprostředkujícího subjektu, je veřejnosprávní kontrolou ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole. Veřejnosprávní kontrola má z hlediska způsobu provedení dvě formy – kontrola od stolu a kontrola na místě. Předmětem kontroly od stolu je ověření úplnosti a správnosti dokumentů předložených příjemcem. Kontrolující nejde na místo k žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory. Někdy je výsledkem kontroly od stolu závěr, že určité oblasti nelze tímto způsobem ověřit, a je zahájena kontrola na místě. Kontrola na místě i od stolu probíhá podle kontrolního řádu. Proces kontroly dle kontrolního řádu je blíže popsán v kapitole 2.1.4.1.

Veřejnosprávní kontrolu lze z časového hlediska rozdělit na

- předběžnou (před poskytnutím veřejné finanční podpory),
- průběžnou (v průběhu použití veřejné finanční podpory) a
- následnou (následně po použití veřejné finanční podpory).

Řídicí orgán provede správní ověření každé žádosti o úhradu předložené příjemcem<sup>23</sup>. Pravděpodobnost provedení kontroly na místě je úměrná výši veřejné finanční podpory a úrovni rizika spojeného s jejím čerpáním. Způsob výběru projektů ke kontrole (výběr vzorků) je upraven ve vnitřních předpisech řídicích orgánů, případně zprostředkujícího subjektu. Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, přitom vychází zejména z analýzy rizik, tj. ke kontrole vybírá projekty, u nichž je riziko nehospodárného, neúčelného a neefektivního nakládání s veřejnými prostředky vyšší.

Pochybení, které odhalí řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, může být z hlediska vztahu k Evropské unii tzv. nesrovnalostí<sup>24</sup>. Každý řídicí orgán je povinen zadat zjištěné nesrovnalosti do informačního systému MS 2014+<sup>25</sup>, a to do 15 dnů následujícího měsíce po ukončení kontroly. Pokud se jedná o nesrovnalosti v částce nad 10 000 EUR<sup>26</sup>, jde o tzv. nesrovnalost na vnější úrovni, která podléhá hlášení z pozice kontaktních bodů sítě AFCOS<sup>27</sup> Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). OLAF

<sup>23</sup> Čl. 125 odst. 5 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

<sup>24</sup> Nesrovnalostí se dle čl. 2 odst. 36 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 rozumí „jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondů ESF, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj.“

<sup>25</sup> Do tohoto IS se vkládají případy nesrovnalostí vzniklých při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů, popřípadě Fondu evropské pomoci nejchudším osobám. V případě jiných fondů jsou používány jiné interní systémy.

<sup>26</sup> S výjimkou případů popsanych v čl. 122 odst. 2 písm. a) b) c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

<sup>27</sup> AFCOS = Anti-Fraud Coordination Structure je síť subjektů, která je v České republice vytvořena pro potřeby ochrany finančních zájmů EU a efektivní komunikaci s OLAF. Jde o strukturu kontaktních bodů na příslušných resortech, regionálních radách regionu soudržnosti, Magistrátu hl. m. Prahy, Policejním prezidiu, NKÚ a NSZ. Zásadní část komunikace mezi vnitrostátními orgány a úřadem OLAF přitom probíhá ve dvou základních rovinách týkajících se pravidelných hlášení tzv. trestněprávních nesrovnalostí a tzv. administrativních či správně-právních nesrovnalostí. První z oblastí je autonomně zajišťována Nejvyšším státním zastupitelstvím jako výlučným kontaktním bodem sítě AFCOS pro trestněprávní nesrovnalosti, druhá ze zmíněných oblastí, tedy hlášení správně-právních nesrovnalostí, je pak zajišťována Ministerstvem financí ČR, odborem 69 – Analýza a hlášení nesrovnalostí, jako centrálním kontaktním bodem v rámci shromažďování informací od jednotlivých lokálních kontaktních bodů. Kontaktním bodem sítě AFCOS za příjmovou stránku rozpočtu EU je Generální ředitelství cel.





může následně vykonat kontrolu i u příjemce veřejné finanční podpory. K tomu více uvádí kapitola 2.7.1.5.3.

Nesrovnalost ještě nevyjadřuje vztah mezi Českou republikou a příjemcem veřejné finanční podpory, který porušil nějakou podmínku poskytnutí veřejné finanční podpory. Pokud bude zjištěná nesrovnalost vykazovat porušení pravidel uvedených v rámci § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel, bude se jednat o podezření na porušení rozpočtové kázně podle českého právního řádu. Nesrovnalost může nastat také v případě porušení podmínek právního aktu, kterým byla podpora poskytnuta. Pokud řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, odhalí pochybení, které naplňuje znaky porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, předá výsledek kontroly ve formě podnětu na orgány finanční správy České republiky k případnému vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Orgány finanční správy v řízení o porušení rozpočtové kázně postupují v režimu daňového řádu. Jejich činnost je blíže popsána v kapitole 2.5.

#### 2.7.1.1.5 Počet kontrol a zjištění

Na základě dotazníkového šetření k období 2012–2014 byly zaslány přehledy a statistiky veřejnosprávních kontrol realizovaných

- v rámci Operačního programu Životní prostředí v období let 2012–2014,
- v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace v období let 2012–2014,
- v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost v období let 2012–2014.

Tyto operační programy byly vybrány z důvodu objemu veřejných prostředků, který je v nich alokovan, z hlediska počtu projektů, které jsou nimi podpořeny, a také s ohledem na skutečnost, že v modifikované podobě pokračují i v novém programovém období, na které budou výsledky této analýzy vztaheny.

**Operační program Životní prostředí** byl z pohledu finančních prostředků v programovém období 2007–2013 druhým největším operačním programem v České republice. Z evropských fondů bylo pro tento operační program vyčleněno 4,92 mld. EUR<sup>28</sup>, což činilo přibližně 18,4 % veškerých prostředků určených z fondů Evropské unie pro Českou republiku. OP Životní prostředí byl zaměřen například na podporu výstavby a rekonstrukcí čistíren, kanalizace, protipovodňových opatření, dále na podporu energetických úspor, využití obnovitelných zdrojů energie, snížení produkce odpadů a odstraňování starých ekologických zátěží. Příjemci veřejné finanční podpory z OP Životní prostředí byly především kraje, obce, svazky obcí a dále neziskové organizace a podnikatelé.<sup>29</sup>

**Operační program Výzkum a vývoj pro inovace** byl v programovém období 2007–2013 čtvrtým největším českým operačním programem. Z evropských fondů bylo pro tento program vyčleněno 2,07 mld. EUR. Operační program Výzkum a vývoj pro inovace byl zaměřen například na podporu velkých výzkumných středisek i regionálních výzkumných a vývojových center. Příjemci veřejné finanční podpory z operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace byly především vysoké školy, veřejné výzkumné instituce a další organizace zabývající se výzkumem.<sup>30</sup>

**Pro operační program Lidské zdroje a zaměstnanost** bylo v programovém období 2007–2013 z fondů Evropské unie vyčleněno celkem 1,88 mld. EUR. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost byl zaměřen například na podporu rozvoje odborných znalostí a další profesní vzdělávání zaměstnanců, tvorbu nových vzdělávacích programů, rekvalifikace, zprostředkování zaměstnání nebo nové formy zaměstnání pro skupiny lidí znevýhodněných na trhu práce. Dále byl zaměřen na podporu začleňování osob ohrožených sociálním vyloučením nebo přímo osob sociálně vyloučených a podporu vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě. Příjemci veřejné finanční podpory z tohoto operačního

---

<sup>28</sup> Alokace finančních prostředků z fondů Evropské unie se vždy udává v EUR (lze pro informaci přepočítat kurzem devizového trhu ČNB k danému dni).

<sup>29</sup> Zdroj: <http://strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/OP-Zivotni-prostredi>.

<sup>30</sup> Zdroj: <http://strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/OP-Zivotni-prostredi>.



programu byly především poskytovatelé sociálních služeb, vzdělávací a poradenské organizace, zaměstnavatelé, orgány státní správy, kraje, obce, svazky obcí, orgány služeb zaměstnanosti a nestátní neziskové organizace.

Počet vykonaných kontrol	Ministerstvo životního prostředí	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	Ministerstvo práce a sociálních věcí
Obce	400	0	327
Kraje	5	47	99
Ostatní příjemci	206	403	2 867
<b>Celkem</b>	<b>611</b>	<b>450</b>	<b>3 293</b>

Tabulka 25 – Počet vykonaných kontrol na místě vybranými řídicími orgány a zprostředkujícím subjektem u příjemců dotací v letech 2012 až 2014 (zdroj: vlastní dotazníkové šetření)  
Zdroj: dotazník

Počet vykonaných kontrol na místě u příjemců dotací v letech 2012–2014 je znázorněn v tabulce výše. Rozdílnost v počtech u jednotlivých sledování je dána charakterem každého operačního programu.

#### 2.7.1.1.6 Využití výsledků kontrol

Pro programové období 2007–2013 existuje pro monitorování výsledků kontrol u příjemců veřejné finanční podpory z fondů EU několik systémů. Nejrozšířenější je IS Benefit 7, který spravuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Některé řídicí orgány si vytvořily vlastní systémy. Například Ministerstvo průmyslu a obchodu – eAccount, Ministerstvo životního prostředí – Bene-fill, Ministerstvo zemědělství – Portál farmáře. Z úrovně řídicího orgánu / zprostředkujícího subjektu je možné v rámci operačního programu vygenerovat dle požadovaných parametrů různé sestavy dle evidovaných příjemců podpory.

V programovém období 2014–2020 evidují řídicí orgány, případně zprostředkující subjekty, výsledky kontrol v monitorovacím systému (MS 2014+, resp. IS SZIF). V monitorovacím systému jsou obsaženy komplexní údaje o provedených kontrolách včetně všech relevantních dokumentů, a to od zahájení kontroly až po její ukončení včetně vypořádání námitek k protokolu o kontrole.

Řídicí orgány vedou evidenci výsledků kontrol pro zpracování souhrnných zpráv pro monitorovací výbor, Platební a certifikační orgán (Ministerstvo financí odbor 55), Auditní orgán (Ministerstvo financí odbor 52) a Centrální harmonizační jednotku (Ministerstvo financí odbor 47). Tato evidence slouží jako zpětná vazba o stavu plnění účelu poskytnuté dotace a proplacení oprávněných výdajů, skutečně prokazatelných příjemců dotací. V rámci evidence řídicí orgány, případně zprostředkující subjekty, nevedou odděleně údaje o kontrolách územních samosprávných celků.

#### 2.7.1.1.7 Náročnost kontroly

Náročnost kontroly veřejné finanční podpory je sledována ze dvou úhlů, a to ze strany kontrolovaného subjektu (obce) a ze strany kontrolujícího orgánu (řídicího orgánu). Údaj o průměrné časové náročnosti jedné kontroly se z pohledu kontrolovaného subjektu – obce a kontrolujícího orgánu – řídicího orgánu významně liší. U obce III. typu její zaměstnanci věnovali poskytování součinnosti kontrolnímu orgánu průměrně 55 hodin. U obce II. typu to bylo průměrně 38 hod. a u obce I. typu průměrně 39 hod. Z údajů řídicích orgánů přitom vyplývá, že kontrola veřejné finanční podpory u obce zabrala v průměru 133 hodin a vyžádala zapojení průměrně 4,5 zaměstnanců řídicího orgánu. Rozdíl je způsoben tím, že součástí kontroly je řada úkonů, které nevyžadují součinnost zaměstnanců kontrolovaných subjektů.

Konkrétní údaje obsahují následující tabulky.



Kontroly Řídicích orgánů		III	II	I
Obce	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	10	6	3
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>55 hod.</b>	<b>38 hod.</b>	<b>39 hod.</b>

Tabulka 26 – Náročnost kontroly řídicích orgánů u obcí  
Zdroj: dotazník

Kontroly Řídicích orgánů		
ŘO	Počet kontrolovaných obcí ročně	850
	Počet zaměstnanců podílejících se na výkonu jedné kontroly	4,5
	<b>Časová náročnost jedné kontroly</b>	<b>133 hod.</b>
	<b>Souhrnná náročnost jedné kontroly</b>	<b>594 hod.</b>

Tabulka 27 – Náročnost kontroly pro řídicí orgány  
Zdroj: dotazník

### 2.7.1.2 Platební a certifikační orgán

**Platebním a certifikačním orgánem**<sup>31</sup> se rozumí orgán zodpovědný za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých České republice z fondů Evropské unie a za certifikaci výdajů s tím spojených<sup>32</sup>. Platební a certifikační orgán zajišťuje tok prostředků z fondů Evropské unie do České republiky<sup>33</sup>. V České republice tuto funkci vykonává Ministerstvo financí (Národní fond - odbor 55 Ministerstva financí)<sup>34</sup>.

#### 2.7.1.2.1 Předmět kontroly

Platební a certifikační orgán provádí certifikaci výdajů. Certifikace výdajů zahrnuje ověření žádosti o platbu, která je následně odesílána Evropské komisi k převedení veřejných prostředků z rozpočtu Evropské unie do České republiky. Ověření provádí Platební a certifikační orgán proto, aby mohl Evropské komisi poskytnout ujištění, že výdaje zahrnuté v žádosti o platbu, které požadujeme od Evropské komise k proplacení, byly vynaloženy v souladu s předpisy Evropské unie a České republiky. Kontrola příjemců veřejné finanční podpory ze strany Platebního a certifikačního orgánu je výjimečná a může být provedena pouze v případě podezření na nesrovnalost závažného charakteru. Předmět kontroly příjemce veřejné finanční podpory ze strany Platebního a certifikačního orgánu je vždy individuálně stanoven v závislosti na důvodu, pro který se Platební a certifikační orgán rozhodne kontrolu u příjemce provádět.

#### 2.7.1.2.2 Kontrolní orgány a kontrolované subjekty

**Kontrolním orgánem** je platební a certifikační orgán, tedy Ministerstvo financí (Národní fond - odbor 55 Ministerstva financí).

<sup>31</sup> Jeho činnost a kompetence jsou vymezeny v souladu s nařízením č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, a nařízením č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č.1255/2001.

<sup>32</sup> Čl. 126 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

<sup>33</sup> Systém čerpání prostředků z fondů Evropské unie je založen na principu předfinancování ze státního rozpočtu. To znamená, že podíl Evropské unie (až 85 %), který je určen na spolufinancování projektu, je nejprve předfinancován přímo ze státního rozpočtu (prostřednictvím řídicího orgánu, případně zprostředkujícího subjektu) a až následně Platební a certifikační orgán žádá Evropskou komisi o převedení prostředků z rozpočtu Evropské unie. Aby bylo možné podíl Evropské unie předfinancovat ze státního rozpočtu, je nutné, aby jednotlivé řídicí orgány měly ve svém rozpočtu na daný rok dostatečné množství finančních prostředků.

<sup>34</sup> Usnesení vlády č. 535 ze dne 9. 7. 2014 k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období let 2014 až 2020 a jejich institucionálnímu zabezpečení.



**Kontrolovanou osobou** je zpravidla řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt, pouze výjimečně jím může být i příjemce veřejné finanční podpory poskytované z fondů Evropské unie.

#### 2.7.1.2.3 Plánování a koordinace kontrol

Pro kontroly na místě u řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů se sestavuje roční plán kontrol, který vychází z výsledků analýzy rizik a z povinnosti provést kontrolu u každého operačního programu alespoň jednou ročně. Kontroly u příjemců jsou prováděny pouze v případě podezření na nesrovnalost závažného charakteru. Platební a certifikační orgán v takovém případě rozhodne, zda upraví původní plán kontrol, nebo kontrolu provede nad rámec plánu. Platební a certifikační orgán může též požádat Řídicí orgán nebo Auditní orgán o provedení kontroly nebo auditu u daného subjektu.

#### 2.7.1.2.4 Proces kontroly

Kontrola na místě vykonávaná Platebním a certifikačním orgánem je veřejnosprávní kontrolou, která se kromě přímo použitelných předpisů Evropské unie řídí ustanoveními zákona o finanční kontrole a kontrolním řádem. Proces kontroly dle kontrolního řádu je blíže popsán v kapitole 2.1.4.1.

#### 2.7.1.2.5 Počet kontrol a zjištění

Platební a certifikační orgán ve sledovaném období 2012–2014 neprovedl u územních samosprávných celků žádnou kontrolu na místě.

#### 2.7.1.2.6 Využití výsledků

Výsledky případné kontroly u příjemců veřejné finanční podpory využívá Platební a certifikační orgán k prokázání nebo vyloučení nesrovnalosti a jako základ pro rozhodnutí, zda dotčené výdaje certifikovat či nikoli.

### 2.7.1.3 Auditní orgán

Auditní orgán je nezávislý auditní subjekt, který vykonává audit finančních prostředků poskytovaných z fondů Evropské unie na všech úrovních realizace operačních programů. Jeho hlavní funkcí je dávat ujištění o funkčnosti a správném nastavení vnitřního řídicího a kontrolního systému, vyjadřovat kvalifikovaný a nezávislý názor a navrhnout doporučení k odstranění nežádoucího stavu. Auditní orgán pracuje objektivně a nezávisle na orgánech moci výkonné a nepodílí se na rozhodovacích či jiných exekutivních činnostech. Jde o organizačně samostatný odbor v rámci Ministerstva financí, který je funkčně nezávislý mimo jiné hlavně na řídicích orgánech a Platebním a certifikačním orgánem.

Činnost Auditního orgánu upravuje zákon o finanční kontrole, Evropská legislativa<sup>35</sup>, pokyny Evropské komise a při výkonu auditu Auditní orgán zohledňuje i rozhodnutí Evropské komise a mezinárodně uznávané auditorské standardy. Ty jsou specifikované veřejnými a odbornými normotvornými subjekty.<sup>36</sup>

Povinnost určit Auditní orgán vyplývá z požadavků Evropské unie<sup>37</sup>. Roli Auditního orgánu plní Ministerstvo financí, které určila vláda ČR usnesením. Do konce roku 2012 zajišťovalo Ministerstvo

<sup>35</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních pro podporu z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Evropská územní spolupráce; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1084/2006; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních k cíli Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 a další.

<sup>36</sup> Např. mezinárodní auditorské standardy (IFAC – ISA/ISAE), mezinárodní auditorské standardy nejvyšších kontrolních institucí a prováděcí pokyny vydané organizací INTOSAI (Standardy ISSAI) a standardy zveřejňované Mezinárodním institutem interních auditorů (Standardy ISPIIA).

<sup>37</sup> Původně čl. 59 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, resp. čl. 58 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu. Obě tato nařízení byla nahrazena a v současnosti povinnost určit Auditní orgán vyplývá z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském



financí tuto roli prostřednictvím tzv. pověřených auditních subjektů, které byly začleněny v organizacích poskytujících dotace, a odborem Auditní orgán začleněným v Ministerstvu financí. V návaznosti na kritiku systému ze strany Evropské komise a Evropského účetního dvora byl v březnu 2012 přijat Horizontální akční plán ke zlepšení fungování řídicích a kontrolních systémů. Od 1. ledna 2013 byly Pověřené auditní subjekty začleněny do odboru 52 – Auditní orgán Ministerstva financí. Od tohoto data tak výkon funkce Auditního orgánu pro všechny operační programy spolufinancované z fondů Evropské unie plní pouze odbor 52 (Ministerstvo financí).

#### 2.7.1.3.1 Předmět kontroly

Nezávislému a objektivnímu auditu Auditního orgánu podléhají veškeré činnosti vyplývající pro ČR ze zajištění sdílené odpovědnosti za správu fondů EU a za zavedení řídicích a kontrolních systémů.

Auditní orgán provádí

- a) Audit systému – ověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému operačních programů, nastavení podmínek a jejich dodržování,
- b) Audit operace – ověření přesnosti a úplnosti odpovídajících výdajů zachycených certifikačním orgánem v jeho účetním systému a soulad auditní stopy na všech úrovních. Audity operací se provádějí za každý účetní rok na vzorku operací vybraném metodou stanovenou či schválenou Auditním orgánem v souladu s auditní strategií. Součástí auditů operací je v příslušných případech ověření fyzického provádění operace na místě u příjemce veřejné finanční podpory.
- c) Audit účetní závěrky – ověření úplnosti, přesnosti a pravdivosti částek vykázaných v účetních závěrkách. Pro tyto účely přihlédne Auditní orgán zejména k výsledkům auditů systémů provedených u platebního a certifikačního orgánu a k výsledkům auditů operací. Součástí auditu systémů je ověření spolehlivosti účetního systému platebního a certifikačního orgánu a na základě vzorku ověření přesnosti výdajů odejmutých částek a částek získaných zpět zachycených v účetním systému certifikačního orgánu.

U územních samosprávných celků, jakožto příjemců veřejné finanční podpory, vykonává Auditní orgán jen audit operace.

Cílem auditu operace je prověřit:

- soulad realizace projektu se Smlouvou o podmínkách poskytnutí dotace,
- způsobilost výdajů,
- soulad realizace projektu s pravidly pro projekty generující příjmy,
- soulad realizace projektu s právními předpisy Evropské Unie a České republiky, které upravují zejména
  - zadávání veřejných zakázek,
  - účetnictví,
  - veřejnou podporu,
  - ochranu životního prostředí,
- soulad realizace projektu s pravidly pro publicitu,
- naplnění příslušných monitorovacích ukazatelů.

---

zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1083/2006.



### 2.7.1.3.2 Kontrolující a kontrolované orgány

Auditní orgán vykonává audit u řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů, Platebního a certifikačního orgánu a příjemců veřejné finanční podpory v rámci jednotlivých operačních programů. Územní samosprávné celky mohou podléhat auditu Auditního orgánu tedy jen v případě, že jsou příjemcem veřejné finanční podpory Evropské unie. Výjimkou je hlavní město Praha, která byla určena i řídicím orgánem pro operační program.

Auditní orgán nemá žádnou možnost volby při rozhodování, který územní samosprávný celek bude podroben auditu. Periodicita, ve které jsou audity prováděny, a metoda výběru vzorků podléhá přísným pravidlům stanoveným Evropskou unií. Auditní orgán, stejně jako auditní orgány všech členských států EU, je striktně vázán pokyny pro auditní orgány ohledně metod výběru vzorků (COCOF 08/0021/03).

### 2.7.1.3.3 Plánování a koordinace kontrol

Plánování Auditního orgánu je dle obecného nařízení<sup>38</sup> součástí auditní strategie. Auditní strategie zahrnuje subjekty, které budou provádět audity systému i operací, metodu, která bude použita, výběr vzorků pro audity operací a plánování auditů. Auditní strategii vypracovává Auditní orgán do osmi měsíců od schválení operačního programu a každoročně ji aktualizuje. Následně je auditní strategie předkládána Evropské komisi a je s ní projednává na ročním bilaterálním setkání.

Plán auditů vzniká výhradně na základě statistického výběru vzorků. Metodu výběru vzorku pro audit operací stanovuje Auditní orgán na základě pokynů Evropské komise. Vychází přitom z obecného nařízení a přihlíží k mezinárodním standardům. Vzorky se vybírají samostatně pro každý operační program. Do tzv. populace jsou pro výběr vzorků každý rok zařazeni všichni příjemci veřejné finanční podpory v operačním programu. Výjimkou jsou projekty do 200 000 EUR, u kterých byl v rámci programového období audit operace již proveden. Postup statistického výběru vzorků podrobně upravují Pokyny pro auditní orgány ohledně metod výběru vzorků. Na základě kritérií (spolehlivost dat, očekávané chyby, směrodatná odchylka) je vybrán vzorek, u kterého musí Auditní orgán vykonat audit. Vzorek musí být reprezentativní pro soubor, ze kterého je vybrán, a musí umožnit Auditnímu orgánu vypracovat platný výrok auditora. **Auditní orgán nemá žádnou možnost brát ohled na činnost a plány jiných kontrolních subjektů.**

#### Koordinace s Evropskou komisí

Auditní orgán předkládá Evropské komisi auditní strategii a za každý operační program Výroční kontrolní zprávu o výsledcích prováděných auditů. Předkládané dokumenty projednávají zástupci Auditního orgánu se zástupci Evropské komise na roční bilaterální schůzce.

Evropská komise je oprávněna po předchozím upozornění provádět kontroly na místě včetně namátkových kontrol operací financovaných z Evropských fondů a kontrol řídicích kontrolních systémů u stejného okruhu subjektů jako Auditní orgán. Auditři Auditního orgánu se mohou takových auditů účastnit. Od nového programového období 2014–2020 koordinuje Evropská komise svůj plán s plánem Auditního orgánu. Na rozdíl od minulého programového období nebude moci Evropská komise vykonávat audit u subjektů, u kterých audit v daném účetním období již vykonal Auditní orgán.

#### Koordinace s Nejvyšším kontrolním úřadem

NKÚ kontroluje zejména hospodaření se státním majetkem, plnění příjmových a výdajových položek státního rozpočtu a kontrolu hospodaření s prostředky poskytnutými ČR ze zahraniční a s prostředky, za něž převzal stát záruky. Auditní orgán poskytuje svůj plán činnosti NKÚ (prostřednictvím informačního systému), který ale vzhledem ke svému nezávislému postavení nemá povinnost s ním svůj plán koordinovat. Je zavedenou praxí, že NKÚ bere plán Auditního orgánu v úvahu s cílem omezit duplicitu kontroly subjektů, které spadají do vzorku Auditního orgánu. NKÚ má také přístup k Výročním auditním zprávám.

<sup>38</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.



Zástupci Auditního orgánu a NKÚ se pravidelně setkávají za účelem projednání otázek společného zájmu, konzultace plánů auditu, vzájemného přezkoumání pracovních dokumentů a zpráv a vzájemné informovanosti o auditních technikách, metodách a terminologii.

### Koordinace s řídicími orgány

Auditní orgán poskytuje řídicímu orgánu svůj plán. Po ukončení každého auditu jsou auditní zprávy poskytovány příslušnému řídicímu orgánu.

#### 2.7.1.3.4 Proces a postup auditu

Auditní orgán postupuje při výkonu auditu podle zákona o finanční kontrole, kontrolního řádu, obecného nařízení a mezinárodních standardů. Vzhledem k rozdílům mezi pravidly výkonu veřejnosprávní kontroly a mezinárodními standardy se pro výkon auditu Auditním orgánem aplikuje tzv. speciální ustanovení § 13a zákona o finanční kontrole<sup>39</sup>.

Proces provádění auditu lze rozčlenit do 5 auditních fází:

- příprava (zahájení, prvotní analýza, program),
- výkon (analýzy, rozhovory, testování, pozorování),
- shrnutí výsledků (předběžná zjištění, návrh zprávy, projednání),
- reporting (zpráva, souhrnné/roční zprávy) a
- monitoring opatření k nápravě (sledování plnění opatření k nápravě).

Své oprávnění k výkonu auditu auditoři prokazují vedoucímu zaměstnanci pověřením k provedení auditu. Přípravná fáze auditu začíná datem zahájení, které je uvedeno v pověření k provedení auditu. Čtrnáct dní před začátkem auditu zasílá Auditní orgán oznamovací dopis, ve kterém stanoví rozsah, metodu a hlavní termíny časového harmonogramu pro audit. V případě potřeby operativně komunikuje Auditní orgán s auditovaným subjektem i osobně, telefonicky nebo emailem.

Formálně se audit na místě zahajuje úvodním setkáním, kde se auditovaný subjekt seznámí s účelem auditu a auditorským týmem Auditního orgánu. Dále se prodiskutuje časový harmonogram auditu, postup pro sjednávání schůzek, možnost přístupu ke všem zaměstnancům auditovaného subjektu, dostupnost relevantních informací a dokumentů, způsob prezentace zjištění auditu, potvrzení těchto zjištění auditovaným subjektem a projednání návrhu zprávy o auditu.

V rámci šetření na místě auditorský tým na základě originálních dokumentů prověřuje soulad realizace projektu s příslušnými pravidly programu se zaměřením na komplexnost, hodnověrnost a podloženost dokladů a záznamů předložených příjemcem dotace a dále soulad s legislativou ČR a EU. Auditoři jsou povinni v průběhu auditu zaznamenávat informace a ukládat podklady, které zdůvodňují a dokumentují výsledky a závěry provedeného auditu.

Po dokončení šetření u auditovaného subjektu je vytvořen návrh zprávy o auditu, který obsahuje jasná vyjádření auditního názoru a doporučení, na jejichž základě zaměstnanci auditovaného subjektu porozumí problémům. Auditní orgán poskytne písemné vyhotovení návrhu zprávy o auditu auditovanému, který je oprávněn zaujmout k návrhu písemné stanovisko. Toto stanovisko je součástí zprávy o auditu. V případě zjištěných nedostatků formuluje auditovaný subjekt opatření k nápravě do Akčního plánu, a to prostřednictvím závěrečného jednání, respektive během řízení o sporných otázkách. Při závěrečném jednání má auditovaný subjekt příležitost objasnit si konkrétní skutečnosti a vyjádřit svůj názor k významným aspektům auditu, doporučením a dalším informacím obsaženým v návrhu zprávy o auditu. Po formální stránce je audit ukončen předáním zprávy o auditu ministru financí. Auditovaný subjekt je povinen o přijetí a plnění opatření k nápravě Auditní orgán informovat.

---

<sup>39</sup> Vylučuje použití § 9 písm. f), § 10 odst. 1 písm. c) a d), § 12 až 19, § 21, § 23 až 27 kontrolního řádu a § 18 až 21 zákona o finanční kontrole. Ostatní procesní pravidla kontrolního řádu se použijí pro výkon auditu podpůrně.



### 2.7.1.3.5 Počet kontrol a zjištění

Ve sledovaném období 2012–2014 vykonal Auditní orgán audit u 281 územních samosprávných celků, z toho bylo auditovanými subjekty 13 krajů, 96 obcí a 172 subjektů z řad měst, statutárních měst, hlavního města Prahy a městských částí hlavního města Prahy. Rozpis jednotlivých roků je uveden v následujících tabulkách.

Počet auditovaných územních samosprávných celků v letech 2012–2014 je uveden v následujících tabulkách:

Období	Navštívené ÚSC
2012	172
2013	82
2014	120

Tabulka - Počet zkontrolovaných územních samosprávných celků v letech 2012–2014

Zdroj: dotazník

Období	Kraje	Obce	Města, nestatutární města, hlavní město Praha a městské části hlavního města Praha
2012	12	55	105
2013	11	24	47
2014	12	22	86

Tabulka - Počet zkontrolovaných územních samosprávných celků v letech 2012–2014 v podrobném členění

Zdroj: dotazník

### 2.7.1.3.6 Využití výsledků

Auditovaný subjekt je odpovědný za realizaci doporučení Auditního orgánu. Nezbytným nástrojem zaznamenávání a monitorování opatření je Akční plán, který uvádí, co se auditovaný subjekt zavázal učinit, vyjmenovává všechna doporučení zprávy o auditu a u každého z nich uvádí stanovisko vedoucího auditovaného subjektu, jméno odpovědné osoby za realizaci doporučení a termín, do kterého budou opatření provedena, a relevantní reakci.

Auditní orgán zasílá auditní zprávy příslušným řídicím orgánům a platebnímu a certifikačnímu orgánu. **Nesrovnalosti, které Auditní orgán zjistí a vyčíslí, jsou považovány za potvrzenou nesrovnalost. Na rozdíl od toho nesrovnalosti, které zjistí řídicí orgán, potvrzují až orgány finanční správy.**

Za každý operační program vypracuje Auditní orgán Výroční kontrolní zprávu, kterou předkládá Evropské komisi. Výroční kontrolní zpráva obsahuje:

- výsledky auditu za posledních 12 měsíců včetně zjištěných nedostatků a
- stanovisko k tomu, zda řídicí a kontrolní systém funguje účinně a poskytuje přiměřené ujištění, že výkazy výdajů předložené Evropské komisi jsou správné a transakce legální a řádné.

Evropská komise analyzuje Výroční kontrolní zprávu od stolu a vyjadřuje se k ní v dopise. Dále požádá o vyjádření k Výroční zprávě i Evropský účetní dvůr a i na základě jeho stanoviska rozhodne tak, že jí

- schválí,
- neschválí a požádá Auditní orgán o další informace a důkazy nebo
- předloží ke zprávě jiná doporučení.

Výroční kontrolní zprávu poskytuje Auditní orgán pro informaci i NKÚ a Národnímu orgánu pro koordinaci Ministerstva pro místní rozvoj.

Evidence o výsledcích každé auditní činnosti je vedena v informačním systému Ministerstva financí (ISAO). Evidence se využívá jako zdroj informací pro výkon dalších auditů.

### 2.7.1.3.7 Náročnost kontroly

Náročnost kontroly veřejné finanční podpory je sledována z dvou úhlů, a to ze strany kontrolovaného subjektu (obce) a ze strany kontrolujícího orgánu (Auditního orgánu). Údaj o průměrné časové náročnosti jedné kontroly se z pohledu kontrolovaného subjektu – obce a kontrolujícího orgánu – Auditního orgánu





významně liší. Zaměstnanci obce věnovali poskytování součinnosti Auditnímu orgánu průměrně 54 hodin. Z údajů Auditního orgánu přitom vyplývá, že kontrola veřejné finanční podpory u obce zabrala v průměru 158 hodin a vyžádala zapojení průměrně 2,9 zaměstnanců Auditního orgánu. Rozdíl je způsoben tím, že součástí kontroly je řada úkonů, které nevyžadují součinnost zaměstnanců kontrolovaných subjektů. Časové zatížení obce při kontrole ze strany Auditního orgánu je srovnatelné se zátěží kontrolou řídicího orgánu.

Kontroly Auditního orgánu		
Obce	Počet zaměstnanců poskytujících součinnost při kontrolách	4,5
	<b>Průměrná náročnost jedné kontroly</b>	<b>54 hod.</b>
AO	Počet kontrolních návštěv celkem	114
	Pravděpodobnost kontroly v obci	2 %
	Počet zaměstnanců podílejících se na výkonu jedné kontroly	2,9
	<b>Časová náročnost jedné kontroly</b>	<b>158 hod.</b>
	<b>Souhrnná náročnost jedné kontroly</b>	<b>457 hod.</b>

Tabulka 28 – Náročnost kontroly Auditního orgánu  
Zdroj: dotazník

#### 2.7.1.4 Platební agentura

Platební agentura je specifickým orgánem pro financování výdajů společné zemědělské politiky Evropské unie. Platební agentura je pověřena prováděním plateb ve vztahu k Evropské unii na podporu projektů financovaných z Evropského zemědělského záručního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Funkci platební agentury v České republice vykonává Státní zemědělský intervenční fond. Činnost platební agentury se vztahuje k **Programu rozvoje venkova**<sup>40</sup>. Program rozvoje venkova je zaměřen zejména na podporu konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, inovace zemědělských podniků, vytváření nových pracovních míst apod. Obdobné zaměření měl Program rozvoje venkova i v minulém programovém období. Poskytovatelem – řídicím orgánem pro Program rozvoje venkova je Ministerstvo zemědělství.

O tom, zda finanční prostředky poskytnuté platební agentuře k zajišťování Společné zemědělské politiky jsou řádně a v souladu s předpisy administrovány, se Ministerstvo financí (odbor 55 Národní fond) dozví prostřednictvím výstupů funkčně nezávislého certifikačního subjektu (auditorská společnost BDO Prima CA, s.r.o.).

##### 2.7.1.4.1 Předmět kontroly

Platební agentura v rámci výkonu kontroluje zejména

- splnění kritérií pro poskytnutí veřejné finanční podpory, a
- soulad s právními předpisy Evropské unie a České republiky (zejména předpisy týkající se zadávání veřejných zakázek a ohledu na životní prostředí).<sup>41</sup>

##### 2.7.1.4.2 Kontrolní orgány a kontrolované subjekty

**Kontrolním orgánem** v případě Programu rozvoje venkova je i platební agentura (Státní zemědělský intervenční fond).

**Kontrolovanou osobou** je žadatel/příjemce veřejné finanční podpory poskytované z Programu rozvoje venkova.

<sup>40</sup> § 2c zákona o zemědělství.

<sup>41</sup> <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/podpora-ze-zahranici/zemedelska-politika/kriteria-pro-akreditaci-agentury>.



#### 2.7.1.4.3 Plánování a koordinace – platební agentura

Státní zemědělský intervenční fond na rozdíl od řídicích orgánů nezadává plány kontrol v rámci Programu rozvoje venkova do Modulu koordinace plánování (Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě).

#### 2.7.1.4.4 Proces a postup výkonu kontroly

Platební agentura při výkonu kontroly postupuje podle přímo použitelných předpisů Evropské unie, zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, zákona o finanční kontrole a kontrolního řádu. Proces kontroly dle kontrolního řádu je blíže popsán v kapitole 2.1.4.1.

Jako doporučující pomůcku používá platební agentura Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020.

#### 2.7.1.4.5 Počet kontrol a zjištění

Kraje nebyly v rámci Programu rozvoje venkova v období 2007–2013 příjemci dotací. Počet realizovaných kontrol u obcí ve sledovaném období je uveden v tabulce níže.

Kontroly, které vykonával SZIF jako platební agentura v letech 2012–2014	
Počet kontrol u obcí	4 203
Průměrně provedených kontrol ročně	1 401

Tabulka 29 – Kontroly, které vykonával SZIF jako platební agentura v letech 2012–2014  
Zdroj: dotazník

### Projektová opatření Programu rozvoje venkova<sup>42</sup>

V období let 2012–2014 bylo v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 v rámci projektových opatření provedeno celkem 4 152 kontrol u obcí. U většiny administrovaných kontrol územních samosprávných celků v období 2012–2014 v rámci projektových opatření byla prováděna i návštěva na místě u příjemce dotace. Návštěva na místě je v rámci jedné kontroly zpravidla prováděna jen jednou, pouze výjimečně je doprovázena další návštěvou na místě, např. při kontrole plnění uložených opatření k nápravě. Většina administrovaných kontrol územních samosprávných celků je provedena kontrolní skupinou 2 zaměstnanců Státního zemědělského intervenčního fondu pověřených ke kontrole, kdy v souladu s kontrolním řádem je jeden z pověřených zaměstnanců určen vedoucím kontrolní skupiny. Před vyhotovením protokolu o kontrole je výsledek kontrolního šetření předán ke schválení nadřízené osobě kontrolujícího.

### Plošná opatření Programu rozvoje venkova

V období let 2012–2014 bylo v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 v rámci plošných opatření provedeno celkem 51 kontrol územních samosprávných celků (obcí).

<sup>42</sup> Provádění politiky podpory zemědělství v oblastech méně příznivých pro zemědělství, podpory rozvoje navazujících odvětví a podpory rozvoje venkova prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, stanovuje Evropská unie Nařízením Rady č. 1698/2005. Podle tohoto nařízení jsou jednotlivými členskými státy dále stanovena opatření pro realizaci této politiky. V České republice se souborem těchto opatření rozumí Program rozvoje venkova (zákon o zemědělství).

Prostřednictvím těchto opatření se dosahuje cílů jako je obnova, zachování a zlepšení ekosystémů závislých na zemědělství, konkurenceschopnost a inovace zemědělských podniků, vstup mladých lidí do zemědělství a další (viz <https://www.szif.cz/cs/prv2014-opatreni>). Na tato opatření lze nárokovat dotace z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Podle způsobu stanovení podmínek, příjmu, výběru a schválení žádostí a výplaty dotací se tato opatření dělí na projektová opatření (tj. opatření realizovaná formou projektů, kdy příjem žádostí probíhá vyhlášením kol a k výplatě dotací dochází po realizaci projektu) a plošná opatření (tj. opatření realizovaná formou nařízení vlády, kdy příjem žádostí probíhá do 15. 5. a k výplatě dotací dochází každoročně).



Průměrný počet kontrolních návštěv na místě vztahujících se k výkonu jedné kontroly u obce jsou 2 návštěvy, a to jedna samostatná kontrola a poté předání protokolu o kontrole (v některých případech je protokol předáván pouze elektronicky). Většina administrovaných kontrol územních samosprávných celků je provedena kontrolní skupinou 2 zaměstnanců Státního zemědělského intervenčního fondu pověřených ke kontrole, kdy v souladu s kontrolním řádem je jeden z pověřených zaměstnanců určen vedoucím kontrolní skupiny.

Certifikační subjekt provedl ve sledovaném období 2012–2014 celkem 164 kontrol příjemců dotací, z toho 11 kontrol u územních samosprávných celků.

#### 2.7.1.4.6 Využití výsledků

Státní zemědělský intervenční fond nevede samostatně evidenci výsledků kontrol územních samosprávných celků, ale jsou evidovány souhrnně spolu s výsledky kontrol ostatních příjemců dotací.

#### **Projektová opatření Programu rozvoje venkova**

Každoročně jsou zpracovávány výsledky kontrol, které jsou následně vykazovány Evropské komisi. Dále jsou každoročně zpracovávány přehledy kontrol na základě požadavku certifikační agentury.

Neperiodicky Státní zemědělský intervenční fond zpracovává výsledky kontrol pro jiné kontrolní orgány, např. pro Nejvyšší kontrolní úřad nebo řídicí orgán Programu rozvoje venkova (Ministerstvo zemědělství).

Státní zemědělský intervenční fond podrobuje výsledky kontrol rovněž vlastnímu šetření a vnitřní analýze.

#### **Plošná opatření Programu rozvoje venkova**

Výsledky z kontrol na místě jsou zaznamenávány v informačním systému Státního zemědělského intervenčního fondu. Zaznamenané výsledky se využívají pro systémové vyhodnocení kontrol na místě pro potřeby administrace žádostí, tj. pro výpočet dotace, a pro statistické účely.

Výstupy jsou poskytovány

- ve formě povinných hlášení Evropské komisi a certifikačnímu orgánu, a to zpravidla jednou ročně;
- na vyžádání auditním orgánům (Evropská komise, Evropský účetní dvůr, certifikační orgán, Nejvyšší kontrolní úřad), a to zpravidla jednou ročně;
- na vyžádání Ministerstva zemědělství pro různé účely (výroční zprávy, podklady pro jednání, podklady pro analýzy), a to zpravidla nejvýše desetkrát ročně;
- na vyžádání zpracovateli kontroly kvality LPIS<sup>43</sup>, a to jednou ročně.

---

<sup>43</sup> LPIS = Systém pro vedení a aktualizaci evidence půdy dle uživatelských vztahů dle zákona o zemědělství, rozšířený o další funkční vlastnosti potřebné především pro účely administrace dotací (Land Parcel Identification System).



#### 2.7.1.4.7 Náročnost kontroly

Z údajů platební agentury vyplývá, že jedna kontrola obce jako příjemce veřejné finanční podpory trvala SZIF průměrně 16 hod. a podíleli se na ní v průměru 2 zaměstnanci.

SZIF jako platební agentura		
SZIF	Počet kontrolních návštěv celkem	4 203
	Počet zaměstnanců (celkem / na jednu kontrolu)	2,0
	Časová náročnost jedné kontroly	16 hod.
	Souhrnná náročnost jedné kontroly	32 hod.

Tabulka 30 – Náročnost kontroly z pohledu platební agentury  
Zdroj: dotazník

#### Projektová opatření Programu rozvoje venkova

Na základě evidence dat v informačním systému Státního zemědělského intervenčního fondu je časová náročnost návštěvy na místě (zahrnující všechny kategorie provedených kontrol) 2:15 hod. na jednu kontrolu. Státní zemědělský intervenční fond neviduje samostatnou časovou náročnost přípravy podkladů pro výkon kontroly, samostatnou časovou náročnost spojenou s vyhotovením Protokolu o kontrole ani samostatnou časovou náročnost spojenou s vypořádáním kontroly, ale pouze celkovou časovou náročnost kontroly. Na základě analýzy dat v informačním systému Státního zemědělského intervenčního fondu a kvalifikovaného odhadu byla časová náročnost přípravy podkladů stanovena na 8:30 hod. na jednu kontrolu, časová náročnost spojená s vyhotovením Protokolu o kontrole stanovena na 3:17 hod. na jednu kontrolu a časová náročnost spojená s vypořádáním kontroly stanovena na 1:19 hod. na jednu kontrolu.

#### Plošná opatření Programu rozvoje venkova

Na základě evidence dat v informačním systému Státního zemědělského intervenčního fondu je časová náročnost návštěvy na místě 48 hodin (vysoká variabilita dle kontrolované plochy a kontrolovaných opatření). Časová náročnost spojená s vypořádáním kontroly u jednoho územního samosprávného celku – příjemce dotace (zejména předání protokolu, zpracování a vypořádání námitek) zabere cca 2–3 hodiny. V případě zpracování a vypořádání námitek proti protokolu o kontrole se postupuje podle kontrolního řádu.

V případě certifikačního subjektu byl průměrný počet kontrolních návštěv na místě vztahujících se k výkonu jedné kontroly jedna kontrolní návštěva, kterou provedli 2 zaměstnanci. Příprava podkladů pro výkon jedné kontroly trvala v průměru 24 hodin. Činnost zahrnovala ověření věcné správnosti celé složky, tj. veškerých podkladů k předmětné dotaci, a dále přípravu samotné kontroly na místě. Vzhledem k tomu, že certifikační subjekt v průběhu kontroly nepostupuje podle kontrolního řádu, ale podle svého vnitřního řádu, nevypracovává protokol o kontrole, ale zpracovává pouze vlastní kontrolní list z provedené kontroly jako záznam o průběhu provedené kontroly za účelem zajištění adekvátní auditní stopy k založení do spisu auditora. Tato činnost trvala průměrně 8 hodin. Vypořádání kontroly u územních samosprávných celků probíhá mezi certifikačním subjektem a platební agenturou na úrovni případného zjištění z této kontroly, certifikační subjekt tedy územní samosprávný celek při této činnosti nijak dále nezatěžuje.

#### 2.7.1.5 Kontrolní orgány Evropské unie

V případě dotací poskytovaných z fondů Evropské unie mimo národní kontrolní orgány mohou jejich čerpání prověřovat Evropská komise, Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Kontroly prováděné těmito kontrolními orgány Evropské unie jsou organizované mimo národní prostředí, mají vlastní plán kontrol a vlastní postupy a národním prostředím jsou neovlivnitelné.

##### 2.7.1.5.1 Evropská komise

Evropská komise je výkonným orgánem Evropské unie a prosazuje její obecné zájmy. Zastupuje zájmy Evropské unie jako celku, nikoli zájmy jednotlivých členských zemí.



Evropská Komise je spolu s Evropským účetním dvorem odpovědná za kontrolu výdajů z rozpočtu EU, včetně veřejné finanční podpory poskytované z fondů Evropské unie. Komise může kontrolovat, zda země EU nenarušují hospodářskou soutěž například nepovolenými státními dotacemi, může také ukládat finanční sankce. Komise při své kontrolní činnosti postupuje podle vlastního plánu kontrol a dle vlastních postupů. Kontrolovanou osobou mohou být subjekty zapojené do implementační struktury (řídící orgán, zprostředkující subjekt, Platební a certifikační orgán, platební agentura, Auditní orgán) a dále příjemci dotací. Orgány členských států a stálé zastoupení Evropské komise v České republice se podílí na výkonu kontrol jen prostřednictvím organizačního zajištění.

#### 2.7.1.5.2 Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr provádí kontrolu finančního hospodaření Evropské unie – jak příjmů, tak výdajů, prověřuje jejich zákonnost a finanční řízení.

Evropský účetní dvůr prověřuje účetní doklady všech institucí Evropské unie, členských států i dalších subjektů přijímajících finanční prostředky z rozpočtu Evropské unie.

Veškeré finanční operace musí probíhat v souladu s evropským právem. Evropský účetní dvůr nemá exekutivní pravomoci. Pokud zjistí, že některý z výše uvedených subjektů nezákonně zacházel s financemi EU, může informovat kompetentní instituce, např. dát podnět Evropskému úřadu pro boj proti podvodům.

Evropský účetní dvůr provádí audit příjmů a výdajů Evropské unie. Prověřuje hospodaření s prostředky rozpočtu Evropské unie a správné zaúčtování. Kontrolovanými subjekty jsou orgány Evropské unie, subjekty zapojené do implementační struktury (řídící orgán, zprostředkující subjekt, Platební a certifikační orgán, platební agentura, Auditní orgán), příjemci veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie a státy, které čerpají pomoc z Evropské unie.

Evropský účetní dvůr vypracovává auditní zprávy a vydává stanoviska týkající se všech oblastí činnosti Evropské unie. Zásady a podrobnosti činnosti Evropského účetního dvora jsou popsány v řadě manuálů, standardů a pokynů. Evropský účetní dvůr je nezávislý na orgánech a institucích, jejichž kontrolu provádí, a tudíž se nezávisle rozhoduje, co bude kontrolovat, jakým způsobem kontrolu provede a jak a kdy předloží výsledky kontroly. V případě, že výsledky kontrolní činnosti Evropského účetního dvora lze využít pro účel kontroly Evropské komise a Auditního orgánu, tyto kontrolní orgány již kontrolu resp. audit nevykonají.

Evropský účetní dvůr plánuje svou práci na ročním a víceletém základě. Víceleté plánování se zaměřuje na vymezení a aktualizaci strategie. Při ročním plánování se určují konkrétní úkoly, které se budou realizovat daný rok. Roční pracovní program se zveřejňuje a předseda Účetního dvora jej předkládá Výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu.

Evropský účetní dvůr dále provádí tzv. DAS (z francouzského déclaration d'assurance). Jde o výroční audit, jehož cílem je ověřit spolehlivost roční účetní závěrky Evropské unie a legalitu a správnost uskutečněných operací. Audit probíhá na základě zvláštní metodiky výběru vzorků, kterou Evropský účetní dvůr přijal a která je odvozena z uplatňování zavedených statistických zásad. Cílem je zkontrolovat legalitu a správnost reprezentativních vzorků plateb až po úroveň konečných příjemců (kontrolovanou osobou je příjemce dotace z evropských prostředků). Kromě ověřování jednotlivých operací může testování věcné správnosti zahrnovat rovněž přezkum procesů a analytické postupy.

#### 2.7.1.5.3 Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)

Posláním Evropského úřadu pro boj proti podvodům je vyšetřovat podvodnou činnost týkající se rozpočtu EU, případy korupce v orgánech a institucích Evropské unie a závažných pochybení ze strany jejich pracovníků. Hlavní úlohou úřadu je vést správní vyšetřování v členských státech, které se týká finančních zájmů EU (vnější vyšetřování) a vyšetřování personálu a orgánů Evropské unie (vnitřní vyšetřování).<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Kontroly v jednotlivých členských státech Evropské unie provádí Evropský úřad pro boj proti podvodům na základě nařízení Rady č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropské unie, které je doplněno nařízením Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. listopadu 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem.



Předmětem vyšetřování jsou záležitosti týkající se podvodů, korupce a jiných trestných činů, které poškozují finanční zájmy Evropské unie, v souvislosti s:

- veškerými výdaji Evropské unie – hlavními výdajovými kategoriemi jsou strukturální fondy, fondy zemědělské politiky a rozvoje venkova, přímé výdaje a vnější pomoc,
- některými oblastmi příjmů Evropské unie, zejména cel,
- podezřeními na závažné pochybení ze strany zaměstnanců a členů orgánů Evropské unie.

V jednotlivých členských státech provádí Evropský úřad pro boj proti podvodům tzv. administrativní vyšetřování u konkrétních příjemců dotací. Přitom spolupracuje s národními orgány.

Podnět ke kontrole předávají Evropskému úřadu pro boj proti podvodům subjekty sítě AFCOS prostřednictvím hlášení nesrovnalostí. Centrálním kontaktním bodem sítě AFCOS je za

- správněprávní oblast odbor 69 – Analýza a hlášení nesrovnalostí Ministerstva financí,
- příjmovou stránku rozpočtu Evropské unie Generální ředitelství cel a
- trestněprávní oblast Nejvyšší státní zastupitelství.

Vzhledem k tomu, že úřad OLAF je správněprávní a vyšetřovací orgán, v případě prokázání podvodu může na základě závěrů svého vyšetřování **vydávat pouze doporučení**, jaké kroky by měla Evropská unie nebo příslušný vnitrostátní orgán podniknout. Jedná se o následující opatření:

- finanční opatření – Evropský úřad pro boj proti podvodům doporučuje, aby subjekt, který protiprávně vynaložil finanční prostředky, tyto vrátil zpět.
- soudní opatření – v případě podezření na trestný čin, k němuž má Evropský úřad pro boj proti podvodům důkazy, zasílá oznámení příslušným vnitrostátním orgánům spolu s doporučením na zahájení trestního stíhání.
- disciplinární opatření – dojde-li ze strany úředníka Evropské unie k porušení pravidel profesní etiky, je daný případ postoupen disciplinární komisi.
- správní opatření – Evropský úřad pro boj proti podvodům může doporučit změnu těch postupů, u nichž existuje zvýšené riziko podvodů (např. podmínek při odpovídání na výzvy k předkládání návrhů).

## 2.7.2 Finanční prostředky z národních zdrojů

Dotace ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo státních fondů jsou poskytnuté právníkem nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Na dotaci není právní nárok. O poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě písemné žádosti příjemce.

Protože jsou dotace poskytovány na stanovený účel, není možné peněžní prostředky použít jinak. Podmínkou poskytnutí většiny dotací je i spoluúčast na financování. Často bývá u dotace určeno, jaká část může být použita na úhradu mezd a jaká na ostatní provozní náklady.

Příjemce dotace je povinen doložit ve stanoveném termínu přehled o čerpání dotace, předat jej poskytovateli a v případě, že peněžní prostředky nevyčerpal, vrátit je na účet poskytovatele. V některých případech se k vyplněným formulářům vyúčtování dotace přikládají kopie dokladů souvisejících s dotací (faktury, smlouvy apod.) a kopie dokladů prokazujících zaplacení (bankovní výpisy, pokladní doklady). Poskytovatel dále často určuje podmínky, které musí příjemce při vedení účetnictví dodržovat. Například požaduje oddělené účtování o prostředcích dotace od ostatních účetních záznamů, aby bylo možné prokázat účelové čerpání dotace.

Poskytovateli dotací nebo návratných finančních výpomocí z národních zdrojů jsou



- ústřední orgány státní správy (ministerstva a další kapitoly státního rozpočtu, např. Grantová agentura, Technologická agentura, Akademie věd)<sup>45</sup>,
- organizační složky státu, které určí zvláštní zákon,
- státní fondy<sup>46</sup>.

### 2.7.2.1 Předmět kontroly

Poskytovatel veřejné finanční podpory kontroluje naplňování podmínek, za nichž byla veřejná finanční podpora poskytnuta. Podmínky poskytování veřejné finanční podpory jsou uvedeny v příslušné smlouvě nebo rozhodnutí, kterým je veřejná finanční podpora poskytována. Poskytovatel dále kontroluje, zda žadatel/příjemce veřejné finanční podpory postupuje v souladu s právními předpisy. Jde například o rozpočtová pravidla nebo zákon o veřejných zakázkách.

### 2.7.2.2 Kontrolované osoby a kontrolní orgány

**Kontrolními orgány** jsou především poskytovatelé veřejné finanční podpory poskytované z národních zdrojů. V souladu se zákonem o finanční kontrole, kontrolu poskytované veřejné finanční podpory, a to jak u poskytovatele, tak u žadatele nebo příjemce veřejné finanční podpory, provádí také Ministerstvo financí (odbor 17).

Kontrolu u žadatele/příjemce veřejné finanční podpory dále provádí orgány finanční správy (viz kapitola 2.5), Nejvyšší kontrolní úřad (viz kapitola 2.6) a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (viz kapitola 2.3).

**Kontrolovanou osobou** je žadatel a příjemce veřejné finanční podpory poskytované z národních zdrojů.

### 2.7.2.3 Plánování a koordinace

Poskytovatelé dotací sestavují plán kontrol u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. Jen někteří poskytovatelé dotací využívají pro plánování kontrol žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory Modul koordinace plánování (viz kapitola 2.7.1.1.3), prostřednictvím něhož koordinují své plány kontrol s jinými kontrolními orgány. Modul koordinace plánování pro sdílení plánu svých kontrol využívají tito poskytovatelé veřejné finanční podpory z národních zdrojů: Kancelář prezidenta, Úřad vlády, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Akademie věd, Technologická agentura ČR, Státní fond dopravní infrastruktury a Czechinvest. U ostatních poskytovatelů ke koordinaci kontrolní činnosti nedochází.

### 2.7.2.4 Způsob výkonu kontroly

Kontrola veřejné finanční podpory ze strany jejího poskytovatele a Ministerstva financí (odbor 17) je veřejnosprávní kontrolou podle zákona o finanční kontrole. Proces výkonu veřejnosprávní kontroly se řídí kontrolním řádem, pokud zákon o finanční kontrole nestanoví odlišnou úpravu. Proces kontroly dle kontrolního řádu je blíže popsán v kapitole 2.1.4.1.

### 2.7.2.5 Počet kontrol a zjištění

Sohledem na velké množství poskytovatelů veřejné finanční podpory z národních zdrojů a jejich různorodost nebylo provedeno dotazníkové šetření. Počet vykonaných kontrol na místě u příjemců dotací z národních prostředků ze strany Ministerstva financí (odbor 17) za roky 2014–2015 je uveden v následující tabulce<sup>47</sup>:

počet vykonaných kontrol na místě u příjemců dotací (2014-2015)	Ministerstvo financí (odbor 17)
Obce	33

<sup>45</sup> § 1 a 2 kompetenčního zákona.

<sup>46</sup> Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond kultury České republiky, Státní fond kinematografie, Státní fond životního prostředí České republiky, Státní zemědělský intervenční fond.

<sup>47</sup> V dřívějším období nebyly veřejnosprávní kontroly ze strany MF – odbor 17 realizovány.



Kraje	7
Dobrovolné svazky obcí	1
<b>Celkem</b>	<b>41</b>

Tabulka 31 – Počet vykonaných kontrol na místě u příjemců dotací ze strany MF – odbor17 v letech 2014–2015  
Zdroj: dotazník

### 2.7.2.6 Využití výsledků kontrol

Informace o kontrolách poskytovatelů veřejné finanční podpory z národních zdrojů jsou evidovány zejména pro interní účely těchto poskytovatelů. Způsob, rozsah a forma vedení této evidence je plně na rozhodnutí příslušného orgánu. Jelikož dosud ve veřejné správě neexistoval požadavek na vyhodnocování kontrolní činnosti vůči územní samosprávě, není tomu tato evidence přizpůsobena. V některých případech se výsledky kontrolní činnosti alespoň v omezené míře (neobsahují konkrétní údaje o kontrolách územních samosprávných celků), objevují jako součást výročních zpráv příslušných poskytovatelů veřejné finanční podpory (např. Státní fond rozvoje bydlení).

Ministerstvo financí zpracovává evidenci výsledků z veřejnosprávních kontrol provedených u příjemců veřejné finanční podpory. Tyto výsledky jsou využívány zejména pro interní potřeby (pro sledování plnění plánu kontrol v měsíčních intervalech). Identifikované nedostatky u kontrolovaných osob slouží jako podklad pro případnou systémovou kontrolu.

Poskytovatelé veřejné finanční podpory z národních zdrojů a Ministerstvo financí kontrolují žadatele a příjemce veřejné finanční podpory prostřednictvím veřejnosprávních kontrol. Výsledky z veřejnosprávních kontrol jsou souhrnným způsobem zpracovávány v roční zprávě o výsledcích finančních kontrol podle § 22 zákona o finanční kontrole. Tyto zprávy jsou každoročně zpracovávány a předávány Ministerstvu financí. Ministerstvo financí z těchto zpráv zpracovává a předkládá vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu souhrnnou zprávu za celou veřejnou správu. Souhrnná Zpráva o výsledcích finančních kontrol zpracovávaná Ministerstvem financí obsahuje informace o zjištěných z výkonu veřejnosprávních kontrol, a to zejména informace o podezření na porušení rozpočtové kázně, zjištěných přesahujících hodnotu 300 000,- Kč a zjištěných, na základě kterých bylo orgánům činným v trestním řízení oznámeno podezření na spáchání trestného činu. Struktura zpráv předkládaných poskytovateli veřejné finanční podpory a souhrnné zprávy Ministerstva financí je dána vyhláškou č. 416/2004 Sb. Tato struktura neumožňuje vyhodnocovat kontroly se zaměřením na kontrolní zátěž územních samosprávných celků.

### 2.7.3 Finanční prostředky z rozpočtu kraje

Dotací se podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů rozumí peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, hlavního města Prahy, městské části hlavního města Prahy, dobrovolného svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel. Dotace z rozpočtu kraje se poskytují podle ustanovení § 10a až § 10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dotace z rozpočtu kraje se poskytuje na základě žádosti a dotace je účelová. Účel může vyplývat z programu vyhlášeného krajem, žádosti obce nebo zákona. Dotace z rozpočtu kraje se poskytuje prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. Smlouva stanoví zejména výši a podmínky poskytnutí dotace.

#### 2.7.3.1 Předmět kontroly

Kraj jako poskytovatel veřejné finanční podpory kontroluje naplňování podmínek, za nichž byla veřejná finanční podpora poskytnuta. Podmínky poskytování veřejné finanční podpory jsou uvedeny v příslušné smlouvě, kterou je veřejná finanční podpora poskytována. Kraj dále kontroluje, zda žadatel/příjemce veřejné finanční podpory postupuje v souladu s právními předpisy. Jde například o zákon o veřejných zakázkách.

#### 2.7.3.2 Kontrolované osoby a kontrolní orgány

**Kontrolním orgánem** je poskytovatel veřejné finanční podpory, tedy kraj.

**Kontrolovanou osobou** je žadatel a příjemce veřejné finanční podpory poskytované z rozpočtu kraje.





### 2.7.3.3 Plánování a koordinace kontrol

Kraj zpracovává plány kontrolní činnosti na příslušné pololetí. Zhodnocení kontrolní činnosti se předkládá ke schválení radě kraje. Poskytování dotací z rozpočtu kraje včetně související kontroly je výkonem samostatné působnosti. Kraje nemají povinnost plány kontrol zveřejňovat nebo je předkládat jinému orgánu. Koordinace kontrol, pokud probíhá, probíhá na dobrovolné bázi a neformálním způsobem.

### 2.7.3.4 Proces a postup výkonu kontrol

Příjemce dotace je povinen provést závěrečné vyúčtování realizace projektu a předat ho krajskému úřadu v souladu s uzavřenou smlouvou mezi krajem a příjemcem dotace. Součástí závěrečného vyúčtování jsou zejména kopie účetních dokladů (faktury a výpisy z bankovních účtů), závěrečná zpráva o vyhodnocení splnění účelu čerpání finančních prostředků, předávací protokol o převzetí akce a další podklady podle charakteru projektu, na který byla dotace poskytnuta.

Kontrola veřejné finanční podpory ze strany kraje je veřejnosprávní kontrolou podle zákona o finanční kontrole. Proces výkonu veřejnosprávní kontroly se řídí kontrolním řádem, pokud zákon o finanční kontrole nestanoví odlišnou úpravu. Proces kontroly dle kontrolního řádu je blíže popsán v kapitole 2.1.4.1.

Neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých jako dotace je porušením rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Pokud obec porušila rozpočtovou kázeň ve vztahu k prostředkům poskytnutým z rozpočtu kraje, je povinna provést odvod za porušení rozpočtové kázně do krajského rozpočtu. Odvod může dosahovat až výše poskytnutých veřejných prostředků. Za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně se uloží penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu.<sup>48</sup>

O uložení odvodu rozhoduje krajský úřad v samostatné působnosti podle daňového řádu. Odvolacím orgánem je Ministerstvo financí.

V případě dotací poskytovaných z krajského rozpočtu je umožněno odvod za porušení rozpočtové kázně a související penále prominout z důvodů hodných zvláštního zřetele. O prominutí rozhoduje orgán, který o poskytnutí dotace rozhodl. V případě dotací z krajského rozpočtu rozhoduje o dotaci, a tedy o promíjení odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále s touto dotací související za standardních okolností:

- zastupitelstvo kraje v případě dotace nad 200 000 Kč,
- rada kraje v ostatních případech.

Na základě § 37 zákona o krajích si však zastupitelstvo může vyhradit např. rozhodování o dotaci a i o promíjení odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále s touto dotací související i v případě dotace nepřevyšující 200 000,- Kč

### 2.7.3.5 Využití výsledků kontrol

Informace o kontrolách poskytovatelů veřejné finanční podpory z krajských rozpočtů jsou evidovány zejména pro interní účely těchto poskytovatelů. V případě veřejné finanční podpory jsou informace o kontrolách v omezené míře zohledněny při zpracovávání závěrečného účtu kraje.

Kraje kontrolují žadatele a příjemce veřejné finanční podpory prostřednictvím veřejnosprávní kontroly. Výsledky z veřejnosprávních kontrol jsou souhrnným způsobem zpracovávány v roční zprávě o výsledcích finančních kontrol podle § 22 zákona o finanční kontrole. Tyto zprávy jsou každoročně zpracovávány a předávány Ministerstvu financí. Ministerstvo financí z těchto zpráv zpracovává a předkládá vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu souhrnnou zprávu za celou veřejnou správu. Souhrnná Zpráva o výsledcích finančních kontrol zpracovávaná Ministerstvem financí obsahuje informace o zjištěných z výkonu veřejnosprávní kontroly, a to zejména informace o podezření na porušení rozpočtové kázně, zjištěných přesahujících hodnotu 300 000 Kč a zjištěných, na základě kterých bylo orgánům činným v trestním řízení oznámeno podezření na spáchání trestného činu. Struktura zpráv předkládaných

<sup>48</sup> § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.



poskytovateli veřejné finanční podpory a souhrnné zprávy Ministerstva financí je dána vyhláškou č. 416/2004 Sb.



## 2.8 Vnitřní kontrolní systém a další typy kontrolních mechanismů uvnitř obce

V případě vnitřního kontrolního systému se nejedná o typ kontroly, kterou by vykonával nějaký konkrétní úřad. Jedná se o kontrolu, která probíhá **uvnitř každého orgánu veřejné správy** jako integrální součást jejího řízení. Požadavky jsou stanoveny v zákoně o finanční kontrole a také v prováděcí vyhlášce č. 416/2004 Sb. Cílem vnitřního kontrolního systému je zajistit, aby v rámci plnění úkolů veřejné správy bylo s veřejnými prostředky nakládáno v souladu s principem 3E, tedy hospodárně, účelně a efektivně<sup>21</sup>.

**Vnitřní kontrolní systém se skládá z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu.**

**Řídicím a kontrolním mechanismem** se rozumí jakékoli opatření nebo postup přijatý za účelem poskytnutí přiměřeného ujištění, že rizika související zejména s hospodařením s veřejnými prostředky jsou ošetřena. Řídicím a kontrolním mechanismem tak může být např. řízení rizik, procesy řídicí kontroly, nastavení podpisových oprávnění, opatření organizační povahy nebo reporting. S ohledem na skutečnost, že **proces realizace příjmových a výdajových operací je z hlediska kontroly veřejných prostředků jedním z nejrizikovějších**, zákon o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb. stanoví přesná pravidla schvalování výdajových a příjmových operací – **řídicí kontroly**.

**Interní audit** se zaměřuje na hodnocení vnitřního kontrolního systému v organizaci tím, že poskytuje informace, hodnocení, analýzy, doporučení a konzultace pro efektivní plnění jejích úkolů. Současně pak interní audit poskytuje ujištění o tom, že organizace si je vědoma rizik, kterým je vystavena, a zvládá je.

Interní audit není zaveden ve všech organizacích. Podle zákona o finanční kontrole může zřizovatel rozhodnout, že u podřízených organizací bude jeho funkce nahrazena výkonem veřejnosprávní kontroly. Interní audit představuje organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací (příjmových, výdajových, majetkových) a nastavení řídicích a kontrolních mechanismů. Jeho účelem je zejména poskytnout ujištění, že

- rizika související s činností organizace a zejména s hospodařením veřejných prostředků jsou řízena a minimalizována,
- zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný,
- jsou dodržovány právní předpisy.

V rámci této kapitoly budou nejprve představeny prvky řídicí kontroly a poté interní audit.

### 2.8.1 Řídicí kontrola

**Řídicí kontrola** je součástí vnitřního řízení orgánu veřejné správy, které počíná přípravou operací před schválením, pokračuje průběžným sledováním daných operací a končí vypořádáním a vyúčtováním. Následně dochází k ověření těchto operací, jež se poměřují s již dosaženými výsledky. Účelem řídicí kontroly je, aby osoby a orgány mající pravomoc rozhodovat měly dostupné informace potřebné k učinění kvalifikovaného rozhodnutí. Řídicí kontrola probíhá u všech příjmových a výdajových operací.

Za nastavení řídicí kontroly je odpovědný vedoucí orgánu veřejné správy (ten, kdo stojí v čele organizace) a je zajišťována odpovědnými vedoucími zaměstnanci, případně dalšími pověřenými zaměstnanci. Na procesu schvalování se vedoucí orgánu veřejné správy již přímo podílet nemusí.

Řídicí kontrola sestává ze tří fází, a sice **kontroly předběžné** (kontrola plánovaných a připravovaných operací), **průběžné a následné**.

#### 2.8.1.1 Předběžná řídicí kontrola

Zákon o finanční kontrole klade důraz zejména na **předběžnou řídicí kontrolu**, která má dvě fáze: předběžná kontrola před vznikem nároku na příjem, resp. před vznikem závazku, a předběžná kontrola po vzniku nároku na příjem, resp. po vzniku závazku, a to v souladu s jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb. Schvalování operací (předběžná řídicí kontrola) je v odpovědnosti osob, které zákon o finanční kontrole označuje jako příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní. Aby byla zachována zásada, že operace nebude pod kontrolou jediné osoby, zákon o finanční kontrole stanoví, že výkon funkce příkazce operace je neslučitelný s výkonem funkce správce rozpočtu nebo hlavního účetního.



### Příkazce operace

je vedoucí daného orgánu nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s veřejnými prostředky.

#### Před vznikem nároku na příjem nebo před vznikem závazku prověří:

- soulad připravované operace se stanovenými úkoly, schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy, resp. nezbytnost připravované operace;
- správnost operace (soulad s právními předpisy a zásadami 3E<sup>21</sup>);
- přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout;
- doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.

#### Po vzniku nároku na příjem, resp. po vzniku závazku prověří:

- správnost určení dlužníka, resp. věřitele, výše a splatnost vzniklého nároku, resp. závazku;
- soulad výše závazku s individuálním příslibem nebo limitovaným příslibem.

### Správce rozpočtu

je vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu.

#### Před vznikem závazku prověří, že operace:

- byla ověřena příkazcem operace v rozsahu jeho oprávnění k tomuto úkonu, a zda jeho podpis souhlasí s podpisovým vzorem;
- je v souladu se schválenými veřejnými výdaji, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími o nakládání s veřejnými prostředky;
- odpovídá pravidlům stanoveným zvláštními právními předpisy pro financování činnosti orgánu veřejné správy;
- byla prověřena v souvislosti s rozpočtovými riziky, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s dopadem uskutečnění operace na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy použitelné v příslušném rozpočtovém období a s potřebou zajištění zdrojů pro financování činnosti tohoto orgánu v navazujícím rozpočtovém období, a zda byla stanovena opatření k vyloučení nebo zmírnění těchto rizik.

### Hlavní účetní

je vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu.

#### Po vzniku nároku na příjem zkontroluje:

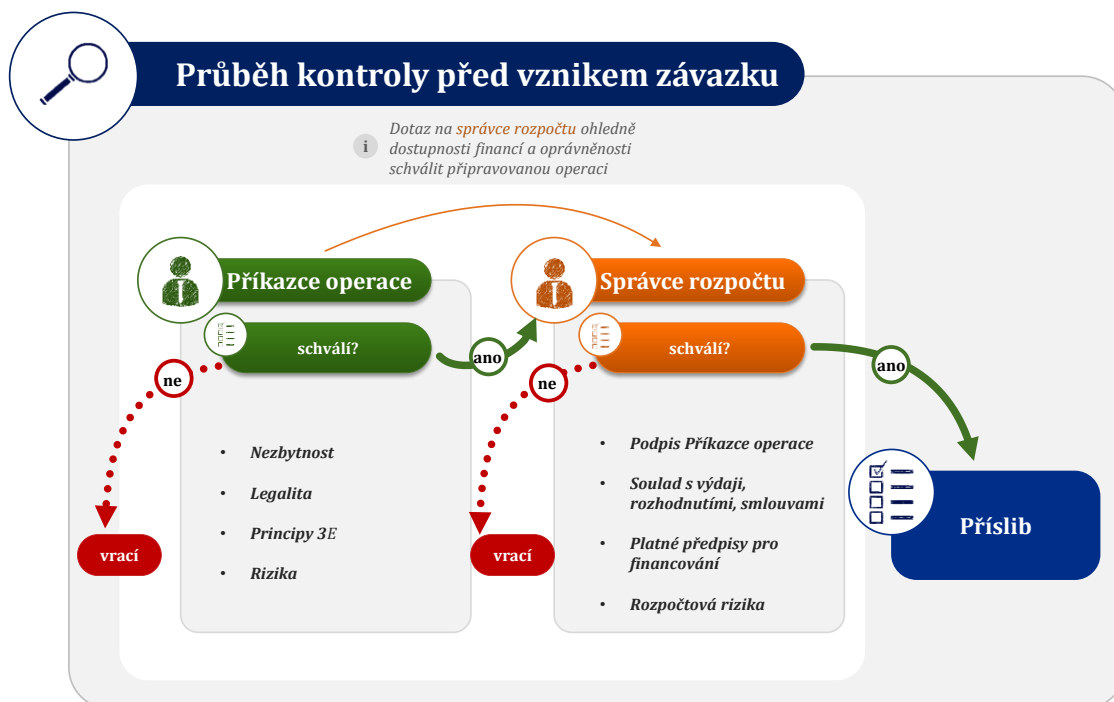
- soulad podpisu příkazce operace v pokynu k plnění veřejných příjmů s podpisem uvedeným v podpisovém vzoru,
- správnost určení dlužníka, výše a splatnosti vzniklého nároku orgánu veřejné správy s údaji ve vydaném pokynu k plnění veřejných příjmů,
- jiné skutečnosti týkající se uskutečnění operace jako účetního případu podle zvláštních právních předpisů pro vedení účetnictví orgánu veřejné správy, souvisejících účetních rizik, které se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, včetně přijetí případných opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.

#### Po vzniku závazku prověří:

- soulad podpisu příkazce operace v pokynu k zajištění platby s podpisovým vzorem;

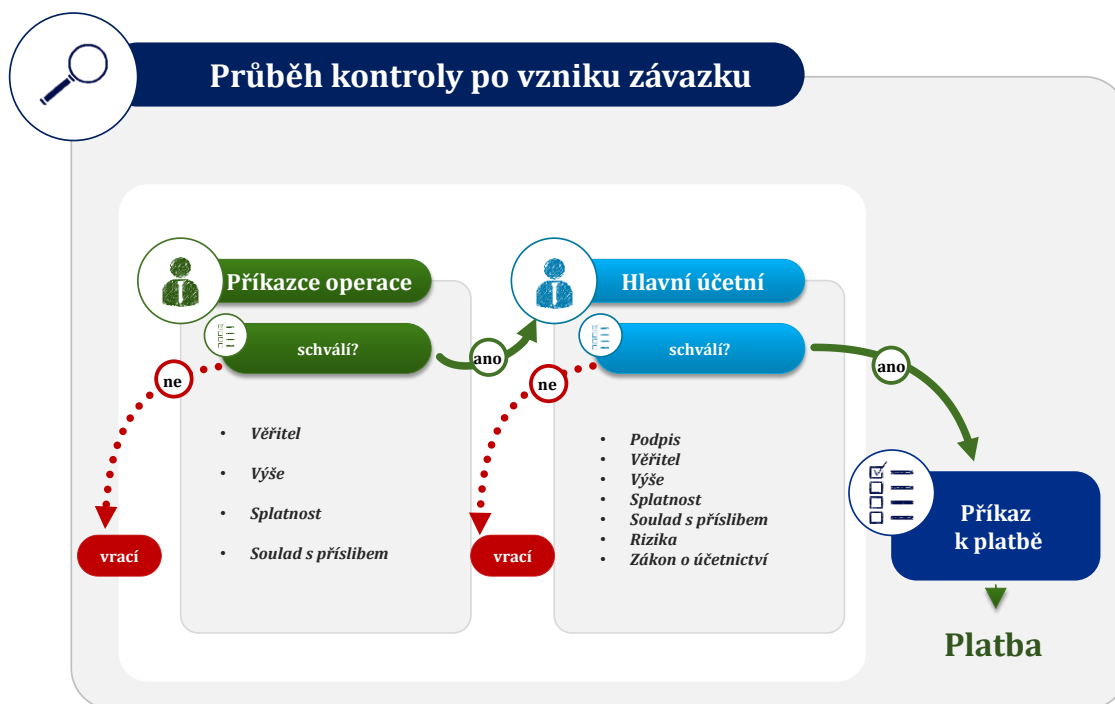
- soulad údajů o věřiteli, výši a splatnosti vzniklého závazku orgánu veřejné správy s údaji ve vydaném pokynu k zajištění platby;
- podle označení na pokynu, zda se jedná o operaci s individuálním příslibem nebo limitovaným příslibem;
- soulad pokynu příkazce operace k zajištění platby s limitovaným příslibem pro určené a stanovené období;
- jiné skutečnosti týkající se uskutečnění operace jako účetního případu podle zvláštních právních předpisů pro vedení účetnictví, souvisejících účetních rizik, které se mohou vyskytnout zejména v souvislosti se zapojením cizích zdrojů, zálohami, hospodařením s fondy a příjmy případná opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.

Na následujícím obrázku je graficky znázorněn průběh kontroly před vznikem závazku.



Obrázek 1 – Průběh kontroly před vznikem závazku

Na následujícím obrázku je graficky znázorněn průběh kontroly po vzniku závazku.



Obrázek 2 – Průběh kontroly po vzniku závazku

### 2.8.1.2 Průběžná a následná řídicí kontrola

Tato kontrola je zajišťována uvnitř orgánu veřejné správy vedoucími zaměstnanci organizačních útvarů nebo pověřenými zaměstnanci k hospodaření s veřejnými prostředky. Cílem je eliminace nevhodného nakládání s těmito prostředky či protiprávního jednání. Vedoucí zaměstnanci pak mají povinnost učinit opatření k nápravě těchto nedostatků.

### 2.8.2 Interní audit

**Interní audit** je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda jsou dodržovány právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy v činnosti orgánů veřejné správy, zda rizika vztahující se k činnosti orgánů veřejné správy jsou včas rozpoznána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.

Interní audit je v souladu se zákonem o finanční kontrole trojího druhu: **finanční** (zjišťuje, zda všechny položky vykázané v účetních či finančních výkazech skutečně ukazují veškerý majetek a současně i jiné zdroje a řádné hospodaření a nakládání s nimi), **audit systému** (vyhodnocuje příjmy týkající se orgánů veřejné správy, dále zajištění řádné správy a financování veřejných prostředků a vymáhání pohledávek) a **audit výkonu** (zjišťuje soulad jednotlivých operací s principem hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti).

Interní audit se zajišťuje funkčně nezávislým útvarem, popřípadě k tomu pověřeným zaměstnancem, který je organizačně oddělen od ostatních útvarů a pracuje nezávisle na nich. Tento nezávislý útvar není účasten na řízení organizace a zároveň není odpovědný za případné nedostatky a jde tedy o tzv. decentralizovaný systém. Provádí též dohled nad vnitřním kontrolním systémem, především nad jeho účinností.

Při plánování interního auditu se sestavuje jednak **střednědobý plán**, který stanoví priority a odráží potřeby orgánu veřejné správy z hlediska dosavadních výsledků jeho činnosti a předpokládaných záměrů a cílů na víceleté období.

Dále se jednou ročně vypracovává **roční plán**, který upřesňuje na základě střednědobého plánu rozsah, věcné zaměření a typ auditů, jejich cíle, časové rozvržení a personální zajištění.



Plány interního auditu zpracovává útvar interního auditu na základě objektivního hodnocení rizik, která vyplývají ze stanovených úkolů orgánu veřejné správy, s přihlédnutím k výsledkům jiných kontrol a předchozích auditů.

Vedoucí útvaru interního auditu projednává přípravu plánů s vedoucím orgánu veřejné správy, který tyto plány schvaluje. Přitom bere v úvahu jeho doporučení.

Ve zvláště odůvodněných případech může útvar interního auditu na vyžádání vedoucího orgánu veřejné správy operativně zařadit výkon konkrétního auditu mimo schválený roční plán.

Interní audit se vykonává v orgánu veřejné správy v souladu se střednědobým plánem a ročními plány jednotlivých auditů.

Útvar interního auditu předává zprávy o svých zjištěních z provedených auditů vedoucímu orgánu veřejné správy s doporučením k přijetí nápravných opatření.

Auditní zprávy, které se předávají vedoucímu útvaru veřejné správy, obsahují informace o zjištěních z provedených interních auditů. V případě zjištěných nedostatků zprávy obsahují doporučení k přijetí nápravných opatření.

Útvar interního auditu sleduje plnění doporučení z vykonaného auditu.

Zjistí-li útvar interního auditu, že nebyla přijata příslušná opatření, je povinen na toto zjištění písemně upozornit vedoucího orgánu veřejné správy.

Vedoucí orgánu veřejné správy nejméně jednou ročně zajistí prověření účinnosti vnitřního kontrolního systému, který zahrnuje všechny kontrolní činnosti v rámci vnitřního provozního a finančního řízení tohoto orgánu. Tam, kde dosud nebyla zavedena funkce interního auditu, se prověří i potřeba jeho zavedení u tohoto orgánu.

V případě správce informačního systému kritické informační infrastruktury nebo správce komunikačního systému kritické informační infrastruktury podle zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, je na základě prováděcí vyhlášky č. 316/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, stanovena povinnost alespoň jednou ročně provést audit kybernetické bezpečnosti.

Pro postup interního auditu lze využít Mezinárodní rámec pro profesní praxi interního auditu (mezinárodní standardy) nebo metodické pokyny Centrální harmonizační jednotky<sup>49</sup>.

### 2.8.2.1 Počet auditů a zjištění – interní audit

Rok	Počet plánovaných auditů	Počet vykonaných plánovaných auditů	Počet mimořádných auditů
2015	1 881	1 564	235

Tabulka 32 – Souhrn interních auditů vykonaných u ÚSC v roce 2015  
Zdroj: IS FKVS – MRZ/Příloha č. 3

U územních samosprávných celků bylo v roce 2015 naplánováno celkem 1 881 auditů, z čehož bylo vykonáno 1 564 auditů. Dále bylo realizováno 235 operativně zařazených auditů mimo roční plány.

Převážná část doporučení z vykonaných auditů se týkala zejména těchto oblastí:

- zadávání veřejných zakázek,
- interní dokumentace,
- vedení dokumentace k pořizování a evidenci majetku,
- smluvních vztahů,
- vedení účetnictví a

<sup>49</sup> Metodické pokyny Centrální harmonizační jednotky je možné stáhnout na webových stránkách Ministerstva financí - [http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?t1\\_4=finanční kontrola](http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?t1_4=finanční kontrola)



- dodržování zákona o účetnictví v části oceňování majetku.

### 2.8.3 Využití výsledků řídicí kontroly a interního auditu

Každý rok orgány veřejné správy vypracovávají Roční zprávu o výsledcích finančních kontrol, která obsahuje také informace o realizovaných auditech. Tato zpráva se zasílá prostřednictvím informačního systému (IS FKVS MRZ) na Ministerstvo financí, kde se stává podkladem pro vypracování zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě, která se předkládá Vládě ČR a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Roční zpráva o výsledcích finančních kontrol se skládá ze souhrnného zhodnocení výsledků finančních kontrol zajišťovaných orgánem veřejné správy a přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly.

Tuto zprávu předkládá kraj, hlavní město Praha, obec a městská část hlavního města Prahy s 15 000 a více obyvateli, jiná obec a městská část hlavního města Prahy, která zavedla funkci útvaru interního auditu, příspěvková organizace, u které tento orgán veřejné správy, který je jejím zřizovatelem, nenahradil funkci útvaru interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly, orgán samosprávy městské části nebo městského obvodu, jestliže jim statutární město ve své pravomoci stanovilo předložit zprávu.

V případě menších územních samosprávných celků je povinnost předkládat Roční zprávu o výsledcích finančních kontrol ve zkráceném rozsahu. Tuto zprávu předkládá obec a městská část hlavního města Prahy s méně než 15 000 obyvateli, která nezavedla funkci interního auditu, příspěvková organizace, jejímž zřizovatelem je tento orgán veřejné správy, a orgán samosprávy městské části nebo městského obvodu, jestliže jim statutární město ve své pravomoci stanovilo předložit zprávu ve zkráceném rozsahu.

### 2.8.4 Kontrola finančního a kontrolního výboru

Finanční a kontrolní výbory jsou orgány, které územní samosprávné celky povinně zřizují. Konkrétní právní úprava vychází ze zákona o krajích, zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze. Ve všech zmíněných předpisech je úprava kontrolního a finančního výboru obdobná. Tyto dva výbory provádějí kontrolu uvnitř územního samosprávného celku<sup>50</sup>.

Předmětem kontroly **finančního výboru** je hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Finanční výbor případně plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

**Kontrolní výbor** kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Kontrolní výbor případně plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

Úkolem výboru je zjistit aktuální stav věci v rámci konkrétní oblasti uvnitř územního samosprávného celku.

V zájmu zajištění potřebných podkladů pro realizaci zákonem založené kontrolní působnosti těchto výborů jsou kontrolní a finanční výbory oprávněny požadovat např. předložení potřebných dokladů (pokud se vztahují k předmětu kontroly) od orgánů či zaměstnanců obce, resp. i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila. Právo členů kontrolního či finančního výboru seznamovat se s osobními údaji je pak vyváжено jejich povinností mlčenlivosti a dále povinností zajistit příslušnou ochranu osobním údajům, o nichž se v rámci své kontrolní činnosti dozví.

Na základě svých zjištění z provedené kontroly sepíše kontrolní nebo finanční výbor zápis o provedené kontrole, který následně předloží zastupitelstvu. K tomuto zápisu je připojeno vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.

Kontrolní činnost kontrolního a finančního výboru slouží pouze pro interní potřebu územního samosprávného celku. Tyto výbory tak nejsou oprávněny ukládat jakékoliv povinnosti, úkoly či opatření. O výstupech své činnosti informují zastupitelstvo, které je oprávněno přijmout příslušná opatření, případně iniciovat provedení opatření radou.

---

<sup>50</sup> Podrobnější informace o těchto orgánech je možné nalézt v metodickém pokynu Ministerstva vnitra – *Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků* - [www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuzeni-blue-03-web-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuzeni-blue-03-web-pdf.aspx)





V případě provedení kontroly kontrolním a finančním výborem není dotčeno právo kontrolních orgánů (např. inspektorátů práce, úřadů práce či krajských úřadů), popř. subjektů stojících vně obce, provést v rámci úseku své působnosti dané zákonem kontrolu obce, resp. obecního úřadu, jakožto jednoho z jejích orgánů.



## 3 Analýza duplicit a multiplicit kontrol

### 3.1 Duplicity v předmětu kontroly

#### 3.1.1 Kontrola veřejných zakázek

Při realizaci veřejných zakázek dochází k nakládání s veřejnými prostředky, a proto patří veřejné zakázky mezi jeden z nejčastějších předmětů kontroly územních samosprávných celků. Zadávání veřejných zakázek je zákonem stanovený a formalizovaný postup. Územní samosprávné celky při zadávání veřejných zakázek musí postupovat podle zákona o veřejných zakázkách (od 1. 10. 2016 podle zákona o zadávání veřejných zakázek). Mimo to musí při zadávání veřejných zakázek dodržovat zákon o obcích<sup>51</sup>, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze.

##### 3.1.1.1 Kontrola veřejných zakázek ÚOHS

ÚOHS dohlíží v první řadě na dodržování pravidel hospodářské soutěže a s tím spojenou transparentnost zadávacího řízení. Aby mohl tento úkol naplnit, je oprávněn přezkoumávat úkony zadavatelů veřejných zakázek a provádět u nich kontroly. ÚOHS má jako jediný výhradní pravomoc zasahovat do probíhajícího procesu zadávání veřejných zakázek a ukládat sankce za porušení zákona o veřejných zakázkách. Přezkum vykonává v rámci správního řízení na písemný návrh stěžovatele nebo z moci úřední. Nejde tedy o kontrolu na místě a nejedná se o duplicitní kontrolu.

ÚOHS je v rámci vlastní kontrolní činnosti oprávněn vykonávat i kontrolu na místě. Tuto činnost v současnosti nevykonává, ale lze předpokládat, že pokud by tuto kontrolní činnost začal vykonávat, jednalo by se o nevýznamné množství kontrol ročně. S ohledem na skutečnost, že se kontroly tohoto typu prakticky nevyskytují, nepředstavují pro územní samosprávné celky zátěž.

##### 3.1.1.2 Kontrola veřejných zakázek NKÚ

Veřejné zakázky územních samosprávných celků mohou být předmětem kontroly NKÚ především v případě, že jsou hrazeny, i jen z části, z veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie a z národních prostředků. NKÚ je nezávislý kontrolní orgán a smyslem jeho kontroly je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jimi zvoleným zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Kontrola NKÚ má stejný předmět ale na rozdíl od jiných kontrol má jiný cíl. **Proto tuto kontrolu nelze považovat za duplicitní k jiným kontrolám veřejných zakázek.**

##### 3.1.1.3 Kontrola veřejných zakázek poskytovatelem veřejné finanční podpory

Veřejné zakázky v rámci čerpání veřejné finanční podpory jsou kontrolovány jejími poskytovateli.

Nejpřísnější kontrole podléhají veřejné zakázky hrazené z evropských dotací. Kontrolu se stejným zaměřením mohou vykonat:

- Řídicí orgán a platební agentura (resp. zprostředkující subjekt),
- Auditní orgán,
- Platební a certifikační orgán a
- orgány Evropské unie – Evropská komise, Evropský účetní dvůr, Evropský úřad pro boj proti podvodům.

Povinnost těchto kontrolních orgánů vykonávat kontrolu veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie vyplývá z evropské legislativy. I když se jedná o kontroly se stejným zaměřením a **lze je z tohoto pohledu považovat za duplicitní** resp. multiplicitní s jinými kontrolami veřejných zakázek, je nutno zmínit, že tyto kontroly jsou předpokladem pro čerpání evropských dotací a nelze je omezit v rámci národní legislativy.

---

<sup>51</sup> Zákon o obcích například stanoví, že zadávací podmínky, složení komise a smluvní vztah musí schválit orgán obce.



Veřejné zakázky v rámci čerpání veřejné finanční podpory z národních prostředků a z prostředků územního samosprávného celku jsou oprávněni kontrolovat poskytovatelé této podpory dle zákona o finanční kontrole. **Tato kontrola není duplicitní, protože poskytovatel má pravomoc kontrolovat plnění podmínek, za nichž veřejnou finanční podporu poskytuje.** Mezi tyto podmínky nutně spadá i dodržování právních předpisů upravujících veřejné zakázky. Tato pravomoc poskytovatele veřejné finanční podpory nemůže být z povahy věci omezena.

#### 3.1.1.4 Kontrola veřejných zakázek Ministerstvem financí

Odbor Kontrola Ministerstva financí vykonává veřejnosprávní kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. V rámci této kontroly může kontrolovat i veřejné zakázky při čerpání veřejné finanční podpory z národních prostředků a fondů Evropské unie. Oprávnění Ministerstva financí vykonávat tento typ kontroly vyplývá ze zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole vznikl před vstupem České republiky do Evropské unie a lze konstatovat, že přístup ke kontrole se od té doby výrazně proměnil. Dříve byl kladen důraz na kontrolu příjemce dotace, zatímco v současnosti je po vzoru zaměření kontroly poskytovaných dotací z fondů Evropské unie kladen důraz na kontrolu poskytovatele dotace. Kontrola příjemce dotace je primárně v odpovědnosti poskytovatele dotace. Příjemce dotace může být kontrolován také NKÚ a v rámci přezkoumávání hospodaření. **Tato kontrola představuje nežádoucí duplicitu ke kontrole vykonávané poskytovatelem dotace a k jiným kontrolám veřejné finanční podpory.**

Ministerstvo financí má zákonnou povinnost vykonávat tento typ kontroly na základě zákona o finanční kontrole. V případě této kontroly se jedná o duplicitu z hlediska systému, nicméně při plánování kontrol postupuje Ministerstvo financí tak, aby k duplicitním kontrolám nedocházelo.

#### 3.1.1.5 Kontrola veřejných zakázek orgány finanční správy

Orgány finanční správy vykonávají správu odvodu za porušení rozpočtové kázně. Porušením rozpočtové kázně je mimo jiné i provedení výdaje z obdržených finančních prostředků, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků. Do působnosti orgánů finanční správy patří tedy i kontrola veřejných zakázek v rámci čerpání veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie a národních prostředků. Poskytovatel veřejné finanční podpory nebo jiný kontrolní orgán předává zjištění o porušení rozpočtové kázně na finanční úřady. Orgány finanční správy mohou na základě kontrolních protokolů jiných kontrolních orgánů, které představují jeden z důkazních prostředků při volném hodnocení důkazů, zahájit daňové řízení a na základě shromážděných důkazů a bez nutnosti provedení daňové kontroly bezprostředně rozhodnout o porušení rozpočtové kázně. Pokud však předložené podklady nemají dostatečnou důkazní hodnotu, zahájí orgán finanční správy daňovou kontrolu z moci úřední. Na základě provedené daňové kontroly vydá orgán finanční správy platební výměr a nedojde-li k uhrazení, pokračuje ve vymáhání veřejných prostředků. Odpovědnost poskytovatelů končí předáním podkladů orgánu finanční správy. Tyto podklady mají charakter pouhého podnětu k zahájení řízení, jež orgán finanční správy následně zahajuje ex offo. Tato skutečnost vychází z praxe orgánů finanční správy, které musejí v mnoha případech zahajovat daňovou kontrolu právě z důvodu nedostatečné kvality kontrolních výstupů poskytovatelů. **Kontrola vykonávaná orgány finanční správy se jeví jako duplicitní ke kontrole vykonávané poskytovatelem veřejné finanční podpory. Kromě posouzení souladu se zákonem je jejím primárním cílem sesbírat potřebné důkazy pro vydání platebního výměru.** Daňová kontrola je nástrojem pro obstarání důkazů pro deklarování porušení rozpočtové kázně. Nicméně daňové kontrola **není v těchto případech, jak vyplývá z výše uvedeného, samoúčelná.**

#### 3.1.1.6 Kontrola veřejných zakázek v rámci vnitřního kontrolního systému

Vnitřní kontrolní systém probíhá uvnitř každé organizace veřejné správy jako integrální součást jejího řízení. Vnitřní kontrolní systém se skládá z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu. Cílem je zajistit, aby v rámci plnění úkolů veřejné správy bylo s veřejnými prostředky nakládáno v souladu s principy 3E. V rámci vnitřní kontroly může každý zadavatel pověřit své vlastní kontrolní orgány, aby prověřily i zadávání veřejných zakázek, stejně tak jako např. hospodaření s majetkem zadavatele či dodržování předpisů o účetnictví. Vnitřní kontrola procesu zadávání veřejných zakázek, tj. určení konkrétních vnitřních kontrolních mechanismů, závisí výlučně na vůli zadavatele, neboť jen on je plně odpovědný za zákonnost procesu zadávání veřejné zakázky. **Tato kontrola proto není duplicitní.**



### 3.1.1.7 Kontrola veřejných zakázek v rámci přezkoumávání hospodaření územního samosprávného celku

Podle zákona o přezkoumávání hospodaření je předmětem kontroly zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných ÚOHS podle zákona o veřejných zakázkách. **Jde o duplicitní kontrolu.** Primárním účelem přezkoumávání hospodaření je zpětně provést kontrolu v oblasti rozpočtu a hospodaření obce, tedy zejména zda je s veřejnými prostředky nakládáno v souladu se zásadami 3E. Přezkoumávání hospodaření by nemělo suplovat jiné kontroly zadávání veřejných zakázek, tedy ověření souladu se zásadami transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace.

### 3.1.1.8 Kontrola v rámci kontroly samostatné působnosti územního samosprávného celku

Kontrola Ministerstva vnitra je zcela jednoznačně limitována možností kontrolovat pouze zákonost postupu jednotlivých orgánů územních samosprávných celků při zadávání veřejných zakázek, tj. zda příslušné orgány územního samosprávného celku rozhodly o jednotlivých krocích v souladu s jejich kompetencemi dle příslušného zákona o územních samosprávných celcích (např. zda v dané záležitosti měla rozhodnout a rozhodla rada či zastupitelstvo územního samosprávného celku). Jiné aspekty procesu zadávání veřejných zakázek územními samosprávnými celky není Ministerstvo vnitra oprávněno kontrolovat.

### 3.1.1.9 Shrnutí

Přehled kontrolních orgánů oprávněných kontrolovat veřejné zakázky, rozdělených podle veřejné finanční podpory (v tabulce „VFP“) u územních samosprávných celků je uveden v tabulce níže.

Kontrolující orgán		Veřejné zakázky				
		bez VFP	v rámci čerpání VFP z fondů EU	v rámci čerpání VFP z národních prostředků	v rámci čerpání VFP z rozpočtu ÚSC	
Poskytovatel VFP	ÚOHS	✓	✓	✓	✓	
	NKÚ	✗	✓	✓	✗	
	MF 017	✗	✓	✓	✓	
	Fondy EU	ŘO a platební agentura	✗	✓	✗	✗
		(případně zprostředkující subjekt)	✗	✓	✗	✗
		PCO	✗	✓	✗	✗
		AO	✗	✓	✗	✗
		Orgány EU (EÚD, EK a OLAF)	✗	✓	✗	✗
		Poskytovatel VFP z národních prostředků	✗	✗	✓	✗
		Poskytovatel VFP z prostředků ÚSC	✗	✗	✗	✓
		<b>Přezkoumávání hospodaření</b>	✓	✓	✓	✓
		<b>Orgány finanční správy</b>	✗	✓	✓	✗
		<b>Vnitřní kontrolní systém</b>	✓	✓	✓	✓

Tabulka 33 – Přehled kontrolních orgánů oprávněných kontrolovat veřejné zakázky

Zásadní otázkou při kontrole veřejných zakázek je, z jakých zdrojů je veřejná zakázka hrazena. V případě veřejných zakázek hrazených, i jen z části, z veřejné finanční podpory, se počet kontrolních orgánů oprávněných kontrolovat veřejnou zakázku významně zvyšuje.

V případě, že územní samosprávný celek není příjemcem veřejné finanční podpory, může veřejnou zakázku zkontrolovat pouze ÚOHS, orgán přezkoumávající hospodaření na základě zákona o přezkoumávání hospodaření a územní samosprávný celek v rámci vnitřního kontrolního systému.



Naopak nejvíc jsou kontrolovány veřejné zakázky, které jsou hrazeny z veřejné finanční podpory z fondů EU, které může kontrolovat až 11 kontrolních orgánů. Kromě kontroly ÚOHS, orgánu přezkoumávajícího hospodaření na základě zákona o přezkoumávání hospodaření a vnitřního kontrolního systému, jsou veřejné zakázky hrazené z fondů EU pod kontrolou Nejvyššího kontrolního úřadu, Ministerstva financí, řídicího orgánu / zprostředkujícího subjektu, Platebního a certifikačního orgánu, Auditního orgánu, orgánů Evropské unie a orgánů finanční správy.

Veřejné zakázky jsou kontrolovány primárně na základě zákona o veřejných zakázkách, který upravuje pravomoc ÚOHS vykonávat dohled nad jejich zadáváním. ÚOHS a kontrolní orgán v rámci přezkoumávání hospodaření jsou oprávněni vykonávat kontrolu všech veřejných zakázek podle zákona o veřejných zakázkách u územních samosprávných celků bez návaznosti na čerpání veřejné finanční podpory.

Veřejné zakázky hrazené, i jen z části, z veřejné finanční podpory podléhají přísnějšímu režimu kontroly. Primárně jsou ke kontrole oprávněni poskytovatelé veřejné finanční podpory. **Poskytovatel má pravomoc kontrolovat plnění podmínek, za nichž veřejnou finanční podporu poskytuje.** Mezi tyto podmínky nutně spadá i dodržování právních předpisů upravujících veřejné zakázky. Tato pravomoc poskytovatele veřejné finanční podpory nemůže být z povahy věci omezena. V případě prostředků z fondů EU mají ostatní subjekty implementační struktury obdobné postavení jako poskytovatel. Poskytují ujištění EU, která je faktickým poskytovatelem těchto veřejných prostředků, že je s nimi nakládáno v souladu s právními předpisy a speciálně v případě veřejných zakázek, že nedochází k narušování hospodářské soutěže a pravidel jednotného vnitřního trhu.

### 3.1.2 Kontrola veřejné finanční podpory

Veřejná finanční podpora je předmětem kontroly podle zákona o finanční kontrole a zákona o přezkoumávání hospodaření. Kontrolu veřejné finanční podpory poskytované z fondů Evropské unie upravuje dále i evropská legislativa.

#### 3.1.2.1 Kontrola veřejné finanční podpory jejím poskytovatelem

Primárně je veřejnou finanční podporu oprávněn kontrolovat její poskytovatel. U prostředků poskytovaných z fondů Evropské unie je navíc kontrola upravena i evropskou legislativou, která upravuje přísnější režim kontroly těchto prostředků. Součástí implementační struktury evropských fondů v České republice jsou řídicí orgány a platební agentury (resp. zprostředkující subjekty), které kontrolují územní samosprávné celky jakožto žadatele veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie, tedy již před jejím poskytnutím. Jakožto příjemce veřejné finanční podpory je mohou kontrolovat kdykoliv. Součástí implementační struktury je dále Platební a certifikační orgán a Auditní orgán. Auditní orgán dává Evropské unii ujištění o funkčnosti a správném nastavení vnitřního kontrolního a řídicího systému v rámci jednotlivých operačních programů. Evropská unie dále kontroluje prostředky ze svých fondů prostřednictvím Evropské komise, Evropského účetního dvoru a Evropského úřadu pro boj proti podvodům. Každá veřejná finanční podpora územních samosprávných celků může být kontrolována těmito 5 kontrolními subjekty a lze tedy mluvit o duplicitě nebo multiplicitě kontrol. Obec, která čerpá prostředky Evropské unie v rámci několika programů, musí proto zákonitě očekávat a snést podstatně víc kontrol, než obec, která prostředky Evropské unie nečerpá. **Tyto kontroly jsou předpokladem pro čerpání evropských dotací a nelze je omezit v rámci národní legislativy.**

Veřejná finanční podpora poskytovaná z národních prostředků a z prostředků územního samosprávného celku je kontrolována poskytovatelem této podpory dle zákona o finanční kontrole.

#### 3.1.2.2 Kontrola veřejné finanční podpory v rámci přezkoumávání hospodaření

Přezkoumávání hospodaření má za cíl získat informace o tom, zda subjekty, které jsou přezkoumávány, hospodařily v daném roce v souladu s platnými právními předpisy. Veřejná finanční podpora je kontrolována z hlediska dodržení jejího účelu a podmínek použití. **Tato kontrola je duplicitní ke kontrole vykonávané poskytovatelem veřejné finanční podpory.**

#### 3.1.2.3 Kontrola veřejné finanční podpory NKÚ

V současnosti může NKÚ vykonávat kontrolu územních samosprávných celků jen v souvislosti s čerpáním veřejné finanční podpory. Za sledované období 2012–2014 vykonal NKÚ 15 kontrolních akcí a zkontroloval 77 územních samosprávných celků. NKÚ je nezávislý kontrolní orgán a smyslem jeho



kontroly je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jejich voleným zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. **Kontrola má stejný předmět, ale rozdílný cíl. Tato kontrola proto není ke kontrole vykonávané poskytovatelem veřejné finanční podpory duplicitní. Vzhledem k velmi nízkému počtu kontrolních akcí nepředstavuje tento typ kontroly zátěž pro územní samosprávné celky.**

#### 3.1.2.4 Kontrola veřejné finanční podpory Ministerstvem financí

Ministerstvo financí je dle zákona o finanční kontrole oprávněno vykonávat veřejnosprávní kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. **Tato kontrola je duplicitní ke kontrole vykonávané poskytovatelem veřejné finanční podpory.**

#### 3.1.2.5 Kontrola veřejné finanční podpory orgány finanční správy

Orgány finanční správy vystupují při kontrole veřejné finanční podpory v roli správce odvodu za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel veřejné finanční podpory nebo jiný kontrolní orgán předává zjištění o porušení rozpočtové kázně na finanční úřady. Kontrolní protokoly poskytovatele veřejné finanční podpory představují pro orgány finanční správy jeden z důkazních prostředků. Orgány finanční správy zahajují daňové řízení, ve kterém na základě důkazních prostředků mohou rozhodnout bez provedení další kontroly. Z praxe finančních orgánů vyplývá, že v případě zaslání podnětů od poskytovatele jsou orgány finanční správy schopné uzavřít daňové řízení bez další kontroly jen v přibližně pětině případů. Ve zbytku případů jsou orgány finanční správy nuceny zahájit daňovou kontrolu dle daňového řádu z moci úřední. Na základě provedené daňové kontroly vydá orgán finanční správy platební výměr a nedojde-li k uhrazení, pokračuje ve vymáhání veřejných prostředků. **Kontrola vykonávaná orgány finanční správy se jeví jako duplicitní ke kontrole vykonávané poskytovatelem veřejné finanční podpory. Kromě posouzení souladu se zákonem je jejím primárním cílem sesbírat potřebné důkazy pro vydání platebního výměru.** Daňová kontrola je nástrojem pro obstarání důkazů pro deklarování porušení rozpočtové kázně. Nicméně daňové kontrola **není v těchto případech, jak vyplývá z výše uvedeného, samoúčelná.**

#### 3.1.2.6 Kontrola veřejné finanční podpory v rámci vnitřního kontrolního systému

Veřejná finanční kontrola je kontrolována v rámci řídicí kontroly a interního auditu uvnitř konkrétního územního samosprávného celku. Vnitřní kontrolní systém je integrální součástí řízení územního samosprávného celku a jeho cílem je zajistit, aby v rámci plnění úkolů veřejné správy bylo s veřejnými prostředky nakládáno v souladu se zásadami 3E. V rámci vnitřní kontroly může územní samosprávný celek pověřit své vlastní kontrolní orgány, aby prověřily nakládání s veřejnou finanční podporou, ale i dodržení zásad 3E při žádosti o veřejnou finanční podporu. Vnitřní kontrolní systém slouží organizaci a jejímu vedení. Jeho účelem je především poskytnout ujištění, že rizika související s činností organizace a zejména s hospodařením s veřejnými prostředky jsou řízena a minimalizována. **Tato kontrola proto není duplicitní.**

#### 3.1.2.7 Závěr

Kontrola veřejné finanční podpory a kontrola veřejných zakázek je úzce spojena. Čerpání veřejné finanční podpory je doprovázené a podmíněné kontrolami, které mohou být navzájem duplicitní. Primární je kontrola poskytovatele veřejné finanční podpory. V případě prostředků poskytovaných z fondů Evropské unie je primárním poskytovatelem Evropská unie, která určuje, které orgány jsou oprávněny, resp. povinny tyto prostředky kontrolovat, a to i za cenu duplicitní kontroly.

Mimo poskytovatele veřejné finanční podpory ji dále kontroluje NKÚ, Ministerstvo financí, orgány finanční správy, přezkoumávající subjekt a samotný územní samosprávný celek v rámci vnitřního kontrolního systému. Jako duplicitní se jeví kontroly Ministerstva financí, orgánů finanční správy a kontrola v rámci přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Avšak daňová kontrola, kterou vykonávají orgány finanční správy, není samoúčelná. **Daňová kontrola je nástrojem pro obstarání důkazů pro deklarování porušení rozpočtové kázně.**

Veřejná finanční podpora je nejčastějším předmětem kontroly územních samosprávných celků. Kontrola je předpokladem pro čerpání veřejné finanční podpory. Územní samosprávný celek může využívat veřejnou finanční podporu z fondů Evropské unie, z národních prostředků a v případě obce i z rozpočtů



kraje. Každé toto čerpání se sebou ale nese riziko kontroly ze strany poskytovatele subjekty, které poskytovatel určil.

Přehled kontrolních orgánů oprávněných kontrolovat veřejnou finanční podporu u územních samosprávných celků je uveden v tabulce níže.

Kontrolující orgán		Veřejná finanční podpora		
		z fondů EU	z národních prostředků	z rozpočtu ÚSC
Poskytovatel VFP	Přezkoumávání hospodaření	✓	✓	✓
	NKÚ	✓	✓	✗
	MF 017	✓	✓	✓
	ŘO a platební agentura	✓	✗	✗
	(případně zprostředkující subjekt)			
	Fondy EU			
	PCO	✓	✗	✗
	AO	✓	✗	✗
	Orgány EU (EÚD, EK a OLAF)	✓	✗	✗
	Poskytovatel VFP z národních prostředků	✗	✓	✗
Poskytovatel VFP z prostředků ÚSC	✗	✗	✓	
Orgány finanční správy	✓	✓	✗	
Vnitřní kontrolní systém	✓	✓	✓	

Tabulka 34 – Kontrola veřejné finanční podpory

Jak bylo konstatováno v předešlé kapitole o kontrole veřejných zakázek, počet kontrol územních samosprávných celků koreluje s čerpáním veřejné finanční podpory. Nejkontrolovanější jsou finanční prostředky, které územní samosprávný celek čerpá z fondů Evropské unie.

### 3.1.3 Jiné duplicity v předmětu kontroly

Územní samosprávné celky podléhají i kontrole samostatné působnosti a kontrole přenesené působnosti. V určitých aspektech jsou tyto kontroly duplicitní ke kontrole v rámci přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

Kontrola samostatné působnosti prováděná Ministerstvem vnitra je zaměřena na dodržování zákonných povinností stanovených zákonem o krajích, zákonem o obcích a zákonem o hlavním městě Praze. Předmětem této kontroly jsou především pravomoci zastupitelstev a rad.

Předmětem přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, jež provádí Ministerstvo financí, jsou údaje o ročním hospodaření krajů, obcí, městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti, tvořící součást závěrečného účtu podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Cílem této kontroly je ověření, zda přezkoumávané subjekty hospodařily v daném roce v souladu s platnými právními předpisy.

Přestože kontrola samostatné působnosti prováděná Ministerstvem vnitra probíhá nejčastěji na základě podnětů, v praxi může docházet k duplicitě této kontroly s kontrolními činnostmi vykonávanými v rámci přezkoumávání hospodaření. Příkladem takové duplicity je kontrola vnitřních předpisů a směrnic jak ze strany Ministerstva vnitra, tak i ze strany Ministerstva financí. Dalšími příklady může být kontrola činnosti finančního a kontrolního výboru či kontrola výše finančních prostředků vynaložených na platy a odměňování členů zastupitelstva a rady, které často podléhají oběma zmiňovaným kontrolám. Výčet oblastí, při nichž dochází k duplicitě kontrolních činností, však nelze jednoznačně vymezit. Je důležité, aby kontrolní orgány spolupracovaly a své kontrolní činnosti vzájemně koordinovaly tak, aby byly tyto duplicity do budoucna eliminovány.



Předmětem kontroly přenesené působnosti je naplňování právních předpisů, které spadají do gesce jednotlivých ministerstev (případně dalších ústředních správních úřadů), oprávněných kontrolu vykonávat. Kontrola přenesené působnosti vychází ze zákona o krajích, zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze a v jejím rámci nedochází k multiplikaci kontrol, neboť kompetentnost kontrolujících orgánů je dána vymezením předmětu přenesené působnosti na základě zákona. Pro kompletní přehled úseků státní správy pro kontroly přenesené působnosti u obcí, městských částí či obvodů viz kapitola 2.2.





## 4 Analýza rozdílů v rozhodovací praxi

V současném systému kontrol vůči územním samosprávným celkům dochází k překrývání předmětu kontrol vykonávaných více kontrolními orgány. Jak vyplývá z předešlé kapitoly, ke kontrolám se stejným zaměřením dochází u veřejné finanční podpory poskytované z národních zdrojů a prostředků Evropské unie. Cílem této kapitoly je formou případových studií poukázat na rozdíly ve zjištěních různých kontrolních orgánů ve stejné věci.

### 4.1 Rozdíly v závěrech finančních úřadů a poskytovatelů veřejné finanční podpory

Podněty s identifikovanou nesrovnalostí či podezřením na porušení rozpočtové kázně územním samosprávným celkem jsou na finanční úřad nejčastěji zasílány resorty Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva životního prostředí. Od roku 2013 obdržely finanční úřady celkem 1507 podání učiněných poskytovateli dotací.

Ve většině případů dospívají finanční úřady při řízeních zahájených u územních samosprávných celků z podnětu ke shodným závěrům, zřídka zjišťují další porušení rozpočtové kázně nad rámec podnětu a zcela výjimečně se finanční úřady s podezřením na porušení rozpočtové kázně u územních samosprávných celků neztotožňují.

V případech neshod se zpravidla jedná o rozdíl v posouzení, zda uvedenou situaci lze postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně, či nikoliv. Věcně bývají postupované nálezy poskytovatelů v pořádku, avšak konkrétní porušení není možno obvykle vztáhnout k žádné z podmínek, které poskytovatel uvedl v Rozhodnutí. Často se jedná o případy obtížně postižitelné ne hospodárnosti, kterou nelze postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně, a která nebývá prokázána ani v rámci šetření orgánů činných v trestním řízení.

Další možné rozdíly ve výši částky předpokládané nesrovnalosti, uvedené v podnětu od poskytovatele nebo jiného kontrolního orgánu, a odvodu za porušení rozpočtové kázně mohou vzniknout zejména na základě těchto skutečností:

- Poskytovatel nemá k dispozici všechny dokumenty, které má následně k dispozici v rámci kontroly finanční úřad.
- Kontrola finančního úřadu probíhá s časovým odstupem v době, kdy je nutné v rámci rozhodnutí zohlednit nový vývoj metodiky a judikatury soudů.
- Při výpočtech odvodu za porušení rozpočtové kázně, zejména u prostředků na krytí mzdových nákladů, vychází finanční úřad ze skutečně zjištěných částek získaných v průběhu daňového řízení v přímé součinnosti s daňovým subjektem. Tím vznikají odchylky oproti výpočtům, které provedl poskytovatel z podkladů v monitorovacích zprávách.
- Při čerpání mzdových prostředků je v podnětu napadána nepřiměřená časová náročnost jednotlivých pracovních úkonů. Příjemce dotace má například mzdové náklady vynaloženy v souladu se závazným rozpočtem projektu a v rozhodnutí o poskytnutí dotace není stanoveno časové omezení na jednotlivé pracovní úkony. Finanční úřad nemá žádné důkazní prostředky, aby odůvodnil vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně.
- V podnětu je uvedena jako nesrovnalost částka, ve které jsou zahrnuty i vlastní prostředky příjemce dotace. Finanční úřad konstatuje porušení rozpočtové kázně pouze u prostředků dotace.
- Poskytovatel konstatuje nesrovnalost u nezpůsobilých mzdových výdajů dle neaktuální příručky. V souladu s aktuální příručkou se však jedná o výdaje způsobilé.

#### 4.1.1 Případové studie nesouladů kontrolních závěrů

**Finanční úřad pro Olomoucký kraj × Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**



Dle poskytovatele zadavatel veřejné zakázky stanovil jako jeden z parametrů, které mají poptávané notebooky splňovat, „frekvenci procesoru: minimální dosažitelná frekvence 1 GHz resp. 2.4 GHz“. Tato specifikace se poskytovateli jevila jako nepřiměřená, jelikož frekvence procesoru není objektivním ukazatelem výkonnosti. Udávaná frekvence procesorů různých výrobců se liší, ačkoliv jejich výkony mohou být srovnatelné, proto požadavek na minimální taktovací frekvenci mohl být vůči ostatním subjektům diskriminační.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činila 200 000 Kč bez DPH a zadavatel neměl povinnost postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, jako veřejný zadavatel byl však povinen dodržet ustanovení § 6 zákona. Při zadávání veřejné zakázky byl zadavatel povinen postupovat v souladu s pravidly stanovenými v Příručce pro příjemce finanční podpory z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

Předmětem veřejné zakázky byla dodávka 16 ks notebooků a 4 ks multifunkčního zařízení, blíže specifikovaných v textové části zadávací dokumentace k veřejné zakázce. Zadavatel v zadávací dokumentaci požadoval jako jeden z parametrů notebooků minimální frekvenci procesoru 2,4 GHz u 8 ks notebooků a 1 GHz u 8 ks notebooků. Zadavatel při nastavení požadované frekvence vycházel z nároků na software, který měl být na těchto notebookech používán, tak aby byla zajištěna kompatibilita s tímto softwarem. Frekvence procesoru nebyla stanovena jako pevná, ale minimální, což nevedlo k upřednostnění konkrétního výrobku a nebyla omezena účast dodavatelů a výrobců těchto zařízení. Příjemce dotace postupoval při zadání zakázky v souladu s Příručkou pro příjemce a dodržel zásady postupu zadavatele uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách. Dle závěru finančního úřadu se nejednalo o porušení rozpočtové kázně.

#### **Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj × Ministerstvo životního prostředí**

Poskytovatel nahlásil nesrovnalost týkající se nedodržení termínu ukončení realizace akce, který byl Rozhodnutím stanoven na 7. 11. 2012, když na základě důkazního prostředku, kterým byl předávací protokol dokončené stavby ze dne 19. 11. 2012, dovedil, že subjekt ukončil realizaci akce 12 dní po stanoveném termínu. Na základě tohoto důkazního prostředku poskytovatel konstatoval, že došlo k porušení podmínky Rozhodnutí.

Kontrolou plnění podmínek uvedených v Rozhodnutí bylo finančním úřadem zjištěno, že subjekt ukončil realizaci akce ke dni 19. 11. 2012, což bylo dokladováno Protokolem o předání dokončené stavby za účasti zhotovitele, investora a dozoru stavby. Z registračního listu akce ze dne 7. 8. 2012 a jeho přílohy vyplývá, že termín realizace akce byl původně stanoven na den 23. 10. 2012. V příloze k registračnímu listu akce je v bodu 1 části „Závěrečné ustanovení“ uvedeno, že „termín realizace akce je orientační a odpovídá stavu z období přípravy registrace akce“. Dále dle zjištění finančního úřadu bylo Rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatelem vydáno dne 31. 7. 2013, tj. téměř 9 měsíců poté, kdy došlo k ukončení realizace akce. K datu ukončení realizace byla celá akce profinancována z vlastních zdrojů. Příjemce dotace obdržel dotaci na základě Rozhodnutí až 13. 9. 2013. V Rozhodnutí je dotace označena jako dotace ex-ante, z výše uvedeného a zjištěného je však zřejmé, že se jedná o dotaci ex-post.

Finanční úřad zjistil, že termín ukončení realizace akce stanovený Rozhodnutím do 7. 11. 2012 nebyl subjektem dodržen, neboť k předání dokončeného díla došlo až o 12 dní později, tj. 19. 11. 2012. Dle Rozhodnutí je překročení termínu pro ukončení realizace akce o 1 den až do 3 měsíců sankcionováno odvodem ve výši 1 % z celkové částky poskytnuté dotace. Sankce za nesplnění uvedené podmínky se týká pouze Rozhodnutí, na jehož základě byly poskytnuty prostředky Fondu solidarity, ve Smlouvě o poskytnutí podpory z prostředků Státního fondu životního prostředí nebyl termín pro ukončení realizace akce (ani případná sankce za jeho nesplnění) stanoven. Protože v době přijetí finančních prostředků (13. 9. 2013) byla již realizace akce ukončena (19. 11. 2012), tzn. porušení povinnosti (ukončení realizace 7. 11. 2012) již v době přijetí peněžních prostředků poskytnutých z Fondu soudržnosti netrvalo, nebylo možné konstatovat porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. j). Dle posouzení finančního úřadu nebylo zjištěno porušení rozpočtové kázně, neboť požadavek na jeho splnění definovaný v podmínkách Rozhodnutí pozbyl z důvodu data jeho vydání opodstatnění. Ukončení realizace akce proběhlo téměř o 9 měsíců dříve (tj. 19. 11. 2012), než bylo Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí vydáno (31. 7. 2013). Zároveň v době, kdy došlo ke skutečnému ukončení realizace akce, nebyly finanční prostředky ze zdrojů Fondu solidarity a Státního fondu životního prostředí na projekt uvolněny. V době, kdy k ukončení akce došlo (tj. 19. 11. 2012), byly



výdaje v souvislosti s jeho realizací hrazeny výhradně z vlastních zdrojů. K vyplacení dotace došlo až 13. 9. 2013.

## 4.2 Rozdíly v závěrech finančních úřadů a ÚOHS

V případech, kdy ÚOHS zjistí pochybení při zadávání veřejné zakázky a je zaslán podnět s podezřením na porušení rozpočtové kázně, finanční úřady postupují v souladu s ustanovením § 99 daňového řádu a konstatují porušení rozpočtové kázně. Určitá neshoda nastává, pokud finanční úřad konstatuje porušení rozpočtové kázně, ačkoliv ÚOHS nezahájil správní řízení z moci úřední s dodatkem, že ÚOHS však do budoucna nevyklučuje možnost následného přezkoumání postupu zadavatele, vyjdou-li najevo nové skutečnosti. Nezahájení řízení však nemusí být automaticky vyjádřením ÚOHS o nepřítomnosti pochybení v zadávání veřejné zakázky. Aby bylo možné zahájit správní řízení z moci úřední, je nutné, aby se zadavatel dopustil správního deliktu, za který je zadavatele možné sankcionovat. Pro ÚOHS je tedy rozhodné, jak je v zákoně o veřejných zakázkách či zákoně o zadávání veřejných zakázek nadefinována skutková podstata správního deliktu. Je-li její součástí vliv na výběr nejhodnější nabídky [srov. např. § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách či § 268 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek], pak platí, že v případě, kdy zadavatel poruší zákon, je Úřad povinen zkoumat, zda toto nezákonné jednání mělo vliv na výběr nejhodnější nabídky. Pokud nikoli, tak i v případě porušení zákona zde není důvod k zahájení řízení z moci úřední. Podobná situace nastává i v případě, že se ÚOHS veřejnou zakázkou nezabývá z důvodu uplynutí lhůty pro zánik odpovědnosti za spáchání správního deliktu v délce 5 resp. 3 let, zatímco finanční úřad je oprávněn případ dále řešit dle lhůt z rozpočtových pravidel. V souladu s výše uvedeným tak finanční úřady až na výjimky neevidují nesoulady s nálezy ÚOHS.

### 4.2.1 Případová studie nesouladů kontrolních závěrů

Na základě zjištění Auditního orgánu podalo Ministerstvo pro místní rozvoj na ÚOHS podnět k přezkoumání postupu zadavatele u výběrového řízení. ÚOHS uvedl, že po prošetření v podnětu uváděných skutečností nebyly shledány důvody pro zahájení správního řízení. Finanční úřad ve shodě s Auditním orgánem zjistil, že daňový subjekt při zadání veřejné zakázky nerespektoval a porušil zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, když: a) neposoudil změny Zadávací dokumentace spočívající ve zpřísnění a rozšíření požadavků na prokázání splnění technických a kvalifikačních předpokladů uchazeče a rozšíření předmětu plnění veřejné zakázky; b) nevyužil možnosti dle § 59 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, nepožadoval po všech vyloučených uchazečích objasnění předložených informací či dokladů nebo předložení dalších dodatečných informací či dokladů prokazujících splnění kvalifikace, i když jednoho uchazeče, vyloučeného z důvodu podání neúplné nabídky navrátil po podané námitce proti rozhodnutí zadavatele a dodatečném doplnění nabídky zpět do účasti v zadávacím řízení; c) k prokázání kvalifikačního požadavku požadoval diskriminačně „oprávnění k restaurování od Ministerstva kultury ČR“, přestože dodavatelé z členských států Evropské unie nebo států, které mají s Českou republikou nebo Evropskou unií uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup k veřejným zakázkám, nemusí v případě dočasného či příležitostného výkonu restaurování kulturní památky žádat Ministerstvo kultury ČR o udělení povolení k výkonu restaurování kulturní památky. Oprávnění k této dočasné či příležitostné činnosti (restaurování kulturní památky) vzniká těmto osobám již v den doručení úplného oznámení Ministerstva kultury ČR. V případě, že by tato osoba oprávněná k restaurování požádala Ministerstvo kultury ČR o vydání povolení k restaurování kulturní památky, nemohla by ve stanovené lhůtě splnit požadavky zadavatele, neboť lhůta pro vydání Rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace a Rozhodnutí o povolení k restaurování (oprávnění) je stanovena na 60 dnů ode dne předložení úplné žádosti, avšak lhůta pro podání nabídek byla stanovena v délce pouze 55 dnů. Byla tím tak omezena účast případných zájemců o zakázku z členských států Evropské unie nebo států, které mají s Českou republikou nebo Evropskou unií uzavřenou mezinárodní smlouvu zaručující přístup k veřejným zakázkám.

Ačkoliv ÚOHS nezahájil správní řízení, bylo (v souladu s nálezem Auditního orgánu) konstatováno porušení rozpočtové kázně.

## 4.3 Rozdíly v závěrech finančních úřadů a NKÚ

Podněty NKÚ s podezřením na porušení rozpočtové kázně jsou nejčastěji zasílány na finanční úřady pro hlavní město Prahu. Možnost vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně bez zahájení samotné



daňové kontroly je závislá na doložení důkazních prostředků vázících se ke každému konkrétnímu zjištění uvedenému v podnětu, na jejichž základě finanční úřad konstatuje a prokazuje příjemci dotace porušení rozpočtové kázně a stanovuje sankci. Počet takto vyřizovaných případů rok od roku stoupá, postup vyměření bez kontroly je aplikovatelný rovněž na podněty zasílané NKÚ, byť je k němu zatím u podnětů NKÚ přistupováno v omezené míře.

Z údajů orgánů finanční správy vyplývá, že od roku 2013 obdržely finanční úřady celkem 153 podnětů NKÚ s podezřením na porušení rozpočtové kázně, přičemž ve 26 případech nedošlo k potvrzení porušení rozpočtové kázně ve výši uvedené v podnětu.

Ve značném procentu případů dospívají finanční úřady při řízeních zahájených z podnětu NKÚ ke shodným závěrům, výjimečně zjišťují další porušení rozpočtové kázně nad rámec podnětu nebo se s podezřením na porušení rozpočtové kázně neztotožňují. Daňová kontrola však v těchto případech slouží k získání podrobných důkazních prostředků, bez nichž by nebylo možné prokázat porušení rozpočtové kázně, neboť kontrola NKÚ zpravidla odhalí systémový problém bez zkoumání a prokazování dalších konkrétních souvislostí.

V případech nesouladů mezi NKÚ a finančním úřadem se jedná o rozdíl v posouzení, zda uvedenou situaci lze postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně, či nikoliv. Věcně bývají postupované nálezy NKÚ v pořádku, avšak konkrétní porušení například není možno vztáhnout k žádné z podmínek, které poskytovatel uvedl v Rozhodnutí. Mnohdy se jedná o případy obtížně postižitelné nehospodárnosti, kterou nelze postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně. NKÚ vychází ze svého zákonného mandátu, kdy se v rámci kontroly plnění státního rozpočtu primárně zaměřuje na systémová pochybení kontrolovaných subjektů, a zda tyto subjekty nakládají s finančními prostředky v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Zaměření kontrol NKÚ představuje odlišný pohled oproti pohledu FÚ v rámci kontroly porušení rozpočtové kázně. Pouze dílčí část kontroly NKÚ je zaměřena též na zjišťování porušení právních předpisů, které by mohlo být kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně, kdy NKÚ následně plní svou zákonnou povinnost vyplývající z ustanovení § 59 odst. 1 daňového řádu předávat i bez vyžádání správcům daně údaje uvedené v kontrolních protokolech, které mají vztah ke správě daní.

Další možné rozdíly ve výši částky předpokládaného porušení uvedeného v podnětu NKÚ a odvodu za porušení rozpočtové kázně vyčísleného finančním úřadem vznikají zejména na základě těchto skutečností:

- NKÚ nemá k dispozici všechny dokumenty, které má následně k dispozici v rámci kontroly finanční úřad.
- Zjištění NKÚ se zaměřuje především na zjištění systémového pochybení, nezabývá se detailním zjišťováním jednotlivých případů porušení a k nim se vztahujících důkazních prostředků.
- Kontrola finančních úřadů probíhá s časovým odstupem v době, kdy je nutné v rámci rozhodnutí zohlednit nový vývoj metodiky a judikatury soudů.
- Při výpočtech odvodu za porušení rozpočtové kázně vychází finanční úřady ze skutečně zjištěných částek získaných v průběhu daňového řízení v přímé součinnosti s daňovým subjektem. Tím vznikají odchylky oproti výpočtům, které provedl NKÚ. Například v podnětu NKÚ je uvedena jako nesrovnalost částka uvedená v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Finanční úřad však může vyměřit odvod pouze ve výši skutečně poskytnutých prostředků.
- NKÚ shledá pochybení v celé částce dotace. Finanční úřad je však povinen u jednotlivých porušení postupovat v souladu se zásadou proporcionality s ohledem na závažnost porušení.
- NKÚ nerozliší, zda se jedná o vlastní zdroje kontrolovaného subjektu nebo část dotace.

#### 4.3.1 Případové studie nesouladů kontrolních závěrů

##### Finanční úřad pro Jihomoravský kraj × NKÚ

Podnět NKÚ se týkal víceúčelového hřiště. Důvodem porušení rozpočtové kázně mělo dle NKÚ být omezení přístupu veřejnosti na víceúčelové hřiště, které je klasifikováno jako veřejné prostranství (dle §34 zák. 128/2000Sb., o obcích, se jedná o prostory přístupné bez omezení, a které slouží obecnímu



užívání bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru) partnerem příjemce. Přístup na hřiště byl omezen v určitém období, jednalo se z větší části o pondělky, kdy bylo hřiště využíváno organizovanými oddíly. NKÚ ve svém oznámení stanovilo vrátit poskytnutou dotaci v celé výši cca 6 mil. Kč. Finanční úřad doměřil odvod za porušení rozpočtové kázně (porušení podmínky neomezeného přístupu veřejnosti v době udržitelnosti projektu) jen za dny, kdy byl provozovatelem omezen přístup veřejnosti na hřiště (pondělky za určité období a 3× sobota + neděle) ve výši cca 300 000 Kč.

#### **Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj × NKÚ**

Dotace byla poskytnuta na rekonstrukci zdravotnického zařízení. V podnětu NKÚ bylo uvedeno, že v některých případech daňový subjekt na základě fakturace uhradil náklady na stavební objekty, provozní soubory, provedené práce a dodávky, aniž by bylo možno ověřit jejich věcné plnění. Finanční úřad vyčíslil pochybení v nižší částce. Rozdíl mezi částkou vyčíslenu v podnětu NKÚ a skutečností (doklady předložené finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj) byl způsoben předložením chybných či neúplných soupisů prací s procentuálním vyjádřením položek tak, aby odpovídaly procentuální fakturaci za daný měsíc. Kontrolní skupině finančního úřadu byly předloženy faktury včetně zjišťovacích protokolů a položkových soupisů provedených prací. U položek, které byly v rozpočtu nazvány jako „nedefinovatelné“, byla jejich přesná specifikace uvedena v projektové dokumentaci. Dále NKÚ v podnětu uvedl, že daňový subjekt porušil podmínky Rozhodnutí, neboť uhradil cenu za zařízení na úpravu vody, aniž by ověřil, že dodávané zařízení odpovídá technické specifikaci dle smlouvy o dílo (byly dodány pouze 2 přístroje namísto původně uvažovaných 4 přístrojů). Daňový subjekt ke kontrole finančnímu úřadu doložil znalecký posudek, z něhož vyplynulo, že dodané zařízení, které je součástí stavby, odpovídalo krycímu listu rozpočtu, který byl součástí smlouvy o dílo. Dle znaleckého posudku byla požadovaná kvalita i kapacita při optimálních podmínkách zajištěna. Dále se v tomto případě nejednalo o zdravotnickou techniku nad 2 mil. Kč, která je definována rozhodnutím v počtech kusů. Snížením počtu kusů přístrojů při zachování stanovené kvality a kapacity nedošlo k porušení podmínek rozhodnutí.

#### **Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj × NKÚ**

Dotace byla poskytnuta pro podporu rekvalifikace nezaměstnaných. V podnětu bylo uvedeno, že došlo k úhradě nezpůsobilých výdajů, které nesouvisely s projektem a nebyly řádně prokázány. Kontrolou finančního úřadu bylo z předložených dokladů týkajících se napadených aktivit zjištěno, že se tyto aktivity ve skutečnosti uskutečnily, pouze s časovým posunem. Další část podnětu se týkala částky cestovních náhrad ve výši cca 400 Kč, které dle podnětu nenaplnily obecnou definici výdajů „účelnost“. Správce daně potvrdil porušení rozpočtové kázně uvedené v podnětu, z předložených jízdních dokladů a cestovních příkazů však byla zjištěna částka nezpůsobilých výdajů ve výši cca 200 Kč, která byla dána k odvodu. V tomto případě došlo pouze k částečnému potvrzení podnětu. Daňový subjekt předkládal kontrolní skupině NKÚ neúplné doklady, případně chybné doklady (např. pracovní verze). Ke kontrole finančního úřadu pro Moravskoslezský však byly předloženy doklady prokazující skutečný stav.

#### **Finanční úřad pro Karlovarský kraj × NKÚ**

Dotace byla poskytnuta pro podporu rekvalifikace nezaměstnaných. V podnětu NKÚ bylo uvedeno podezření na porušení rozpočtové kázně z důvodu předložení nepravdivého čestného prohlášení o bezdlužnosti. V podnětu bylo uvedeno i nesplnění monitorovacích indikátorů. Skutečnost, že předmětná dotace byla poskytnuta na základě nepravdivých údajů, pak správce daně v souladu s ustanovením § 212 odst. 5 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, oznámil Okresnímu státnímu zastupitelství jako podezření na spáchání trestného činu dotačního podvodu (nejednalo se o porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení podmínek Rozhodnutí). Správce daně dále při kontrole zjistil, že celková částka dotace poskytnutá (použitá) příjemcem na realizaci předmětného projektu byla nižší, než uvedená v podnětu. Finanční úřad za nenaplnění monitorovacích indikátorů vyměřil příslušný odvod za porušení rozpočtové kázně v souladu se zněním Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Kromě skutečností uvedených v protokolu NKÚ bylo kontrolou správce daně konstatováno porušení další podmínky Rozhodnutí, kdy bylo zjištěno uplatňování nezpůsobilých výdajů v kapitole osobní náklady.



#### 4.4 Sjedenování praxe při výkonu kontroly mezi Generálním finančním ředitelstvím a dalšími kontrolními orgány

Za účelem sjedenování metodiky a kontrolní praxe pořádá Generální finanční ředitelství schůzky s poskytovateli evropských dotací a zástupci NKÚ. Jednání se také účastní zástupci Ministerstva financí a orgánů finanční správy. Cílem jednání je identifikace důvodů, kvůli kterým vznikají rozdíly v rozhodovací praxi různých kontrolních orgánů při kontrole poskytování veřejné finanční podpory. V důsledku rozdílů v rozhodovací praxi může docházet k duplicitním kontrolám ze strany orgánů finanční správy. Daňová kontrola ze strany orgánů finanční správy slouží k opatření důkazů, bez nichž by nebylo možné prokázat porušení rozpočtové kázně. Kontroly vykonávané jinými kontrolními orgány však nejsou takto úzce zaměřeny a podněty předávané na orgány finanční správy často neobsahují dostatečné informace pro vydání platebního výměru bez provedení daňové (duplicitní) kontroly. Setkávání organizovaná Generálním finančním ředitelstvím by měla přispět k zjednodušení a zefektivnění kontrolních postupů a sjedenování kontrolních závěrů.

Přehled všech jednání, která se uskutečnila v průběhu let 2015–2016 je uveden v následující tabulce.

Datum jednání	Subjekt	Předmět jednání - operační program
22. 1. 2015	MŠMT	OPVK
12. 2. 2015	MPO	OPPI
18. 2. 2015	MŽP, SFŽP	OPŽP
12. 3. 2015	MŠMT	OPVK
25. 3. 2015	MD, SFDI	OPD
22. 4. 2015	MŠMT	OP VAVPI
12. 5. 2015	MMR, CRR	IOP, OPTP
15. 9. 2015	MŠMT, OPVK	OPVK
22. 9. 2015	MPSV, GŘ ÚP	OPLZZ
24. 9. 2015	MMR	OPTP
3. 5. 2016	MMR, CRR	IOP, IROP*
5. 5. 2016	MŠMT	OPVK, OPVAVPI, OPVVV*
28. 6. 2016	MPSV, GŘ ÚP	OPLZZ, OPZ*
30. 6. 2016	MMR	OPTP, OPTP*
7. 11. 2016	NKÚ	Sjedenování kontrolních závěrů a prohloubení spolupráce OFS a NKÚ
14. 11. 2016	MPO	OPPI, OP PIK*
16. 11. 2016	MD, SFDI	OPD, OPD*
21. 11. 2016	MŽP, SFŽP	OPŽP, OPŽP*
29. 11. 2016	MMR	Přeshraniční spolupráce*
1. 12. 2016	MZe	OP Rybářství*, PRV*

Tabulka 35 – Přehled společných jednání zástupců orgánů finanční správy ČR se zástupci poskytovatelů dotací a NKÚ  
Zdroj: Databáze Generálního finančního ředitelství<sup>52</sup>

#### 4.5 Rozdíly v závěrech Auditního orgánu a jiných kontrolních orgánů

Auditní orgán vykonává u územních samosprávných celků audit operace. Kontroly se stejným zaměřením mohou vykonávat i další subjekty implementační struktury (řídící orgány, zprostředkující subjekty, Platební a certifikační orgán). Auditní orgán identifikuje nesrovnalosti na základě příslušné

<sup>52</sup> Projekty nového programového období 2014–2020 jsou označeny \*.



tuzemské legislativy, ale i legislativy Evropské unie a pokynů Evropské komise. Proto se závěr Auditního orgánu může lišit od závěrů jiných kontrolních orgánů.

#### 4.5.1 Případové studie nesouladu kontrolních závěrů

##### Auditní orgán × Finanční úřad pro Jihomoravský kraj

Auditní orgán zjistil, že chybějí záznamy o kontrole stavby provedené externím stavebním dozorem ve stavebních denících. Ze stavebních deníků není možné identifikovat, kdo stavební dozor prováděl a jaké činnosti a kdy tam vykonával. Dle závěru finančního úřadu nedostatečná auditní stopa sama o sobě není porušením rozpočtové kázně. Správce daně se zabýval otázkou, zda měl příjemce dotace na základě podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo na základě právních předpisů povinnost zaznamenat přítomnost a činnost stavebního dozoru do stavebního deníku. Daňový subjekt předložil další důkazní prostředky, jimiž doložil průběh a činnost stavebního dozoru.

Dále byla v průběhu realizace projektu provedena úprava povrchu cyklostezky nad rámec původního projektu – změna povrchu oproti původně navrženému z důvodu devastujícího narušování tohoto povrchu vlivem přírodních klimatických podmínek. Podle názoru Auditního orgánu měl projektant již v projektové dokumentaci zohlednit místní poměry v dané lokalitě. V důsledku vady projektu tak vznikly předvídané a předvídatelné vícepráce. Auditovaný subjekt proto nepostupoval zcela v souladu s principy hospodárného vynakládání veřejných prostředků. Finanční úřad v průběhu daňového řízení ve vztahu k výše uvedenému zjistil, že úprava povrchu cyklostezky byla sice provedena nad rámec původního projektu, ale byla provedena na základě změny projektu řádně povolené poskytovatelem dotace. V době zpracování projektu bylo pro příjemce rozhodující závazné stanovisko Správy CHKO, která striktně stanovila povrch ze zpevněného kameniva. Ve Zprávě o auditu operace je uvedeno, že příjemce porušil „základní pravidla pro způsobilost výdajů“ tím, že nepostupoval v souladu s principem hospodárnosti při vynakládání veřejných prostředků. Ze znění rozhodnutí o poskytnutí dotace však pouze vyplývá, že dotace je poskytnuta na spolufinancování schválených aktivit v rámci realizace projektu, a že příjemce je povinen splnit účel projektu. Změna projektu byla poskytovatelem schválena a je v souladu s účelem a předpokladem udržitelnosti projektu. Podle závěru finančního úřadu tedy z tohoto pochybení daňového subjektu nelze dovodit výdej poskytnutých prostředků v rozporu s rozhodnutím nebo v rozporu s právními předpisy či dalšími podmínkami, ani porušení podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty. Proto nebylo konstatováno neoprávněné použití prostředků a porušení rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel a nebyl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši korekce vyčíslené auditním orgánem.

K názoru Auditního orgánu, že „auditovaný subjekt nepostupoval zcela v souladu s principy hospodárného vynakládání veřejných prostředků,“ je dále nutno uvést, že tato obecná, blíže nespecifikovaná formulace není v souladu s celkovým posouzením realizované akce, kdy do posouzení hospodárnosti je nutno zahrnout nejen náklady spojené se samotným vybudováním cyklostezky, ale i předpokládané náklady na zajištění provozu a údržby po dobu nezbytného dodržení stanovené doby udržitelnosti projektu. Zkvalitnění povrchu cyklostezky, odsouhlasené poskytovatelem prostředků z EU a provedené bez nároku na zvýšení objemu dotačních prostředků řešeného projektu, vede k nižším provozním nákladům spojeným s cyklostezkou, a tím k vyšší hospodárnosti investice.

S argumentem nevhodnosti nelze souhlasit ani z formálního pohledu – s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, kdy Nejvyšší správní soud (v judikátu č.5 Afs 78/2010-194) konstatuje, že „právní úprava týkající se zadávání veřejných zakázek je založena na zásadě hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků“. Příjemce dotace provedl v rámci zajištění realizace akce nezpochybněná výběrová řízení, takže zásadu hospodárnosti v rámci realizace celé akce dodržel.

##### Auditní orgán × Hlavní město Praha

Příjemce zadal podlimitní otevřené zadávací řízení na stavební práce pro rekonstrukci parku s předpokládanou hodnotou 60 000 000 Kč bez DPH.

V zadávací dokumentaci byl uveden předpokládaný termín pro zahájení stavby 1. 6. 2010 a předpokládaný termín ukončení plnění 15. 11. 2010. Po ukončení zadávacího řízení na stavební práce byla uzavřena smlouva o dílo s vítězným uchazečem – sdružením dodavatelů. Tato smlouva jako termín



plnění stanovila zahájení stavby 29. 6. 2010, ukončení stavby 13. 11. 2010. K předmětné smlouvě byly později přijaty dodatky č. 1 a č. 4, které původně stanovené termíny významně prodloužily.

Auditorský tým svým zjištěním konstatoval, že uzavřením dodatků č. 1 a 4 došlo k neodůvodněnému prodloužení termínu dokončení a předání díla (jedno z kritérií pro hodnocení nabídek), tedy k podstatné změně uzavřené smlouvy, v jejímž důsledku navíc nedošlo k uplatnění smluvní pokuty (což bylo další z hodnotících kritérií pro hodnocení nabídek). Uvedenými dodatky došlo k podstatné změně projektu, aniž by byly doloženy objektivní důvody k takové změně.

Auditoři hodnotili jednání zadavatele, kterým změnil podstatnou náležitost smlouvy a neuplatnil smluvní pokutu, aniž realizoval nové zadávací řízení, jako porušení zákona o veřejných zakázkách. Příjemce dále porušil i ustanovení Smlouvy o poskytnutí dotace. Uvedené pochybení odpovídá typovému pochybení uvedenému v bodě 22 Rozhodnutí Komise C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013, kde je uvedena sazba finanční opravy ve výši 25 % výše zakázky v případě „podstatné změny prvků zakázky uvedených v oznámení o zakázce nebo zadávacích podmínkách.“

V tomto případě se jednalo o částku 25 % z hodnoty způsobilých výdajů připadajících na dané zadávací řízení. Nezpůsobilé výdaje byly stanoveny ve výši 7 698 059,63 Kč bez DPH. Vzhledem ke skutečnosti, že DPH ve výši 20 % byla položka, kterou mohl příjemce nárokovat jako způsobilý výdaj, činily dle auditorského týmu celkové nezpůsobilé výdaje projektu 9 622 574,54 Kč.

Dne 24. 10. 2011 provedl kontrolní orgán Hlavní město Praha, Magistrát hl. m. Prahy, odbor evropských fondů, kontrolu uvedeného projektu s výsledkem „bez zjištění“. O skutečnosti, že by zmíněný projekt byl předmětem jiných kontrol, nemá Auditní orgán informace.

### **Auditní orgán × Úřad Regionální rady soudržnosti Jihovýchod**

Projekt ZOO pěti kontinentů zahrnuje výstavbu šesti nových pavilonů. Nové pavilony jsou rozmístěny po celém areálu zoologické zahrady. Projektová dokumentace byla dokončena v roce 2010 a v roce 2011 proběhlo zadávací řízení na zhotovitele stavby. Projektantovi byly prokazatelně známy základové poměry širšího okolí staveniště, přesto zahrnul do výkazu výměr položku „Náklady na doplňující inženýrskogeologický průzkum staveniště“. Tento doplňující průzkum byl v březnu 2013 zhotovitelem stavby proveden. Na základě jeho výsledků došlo ke změně konstrukce založení stavby s ohledem na nižší reálnou únosnost základové spáry a celého podloží. Průzkum také ukázal vyšší hladinu spodní vody oproti očekávání.

Dle vyjádření projektanta i zadavatele nebylo možné provést inženýrskogeologický průzkum v předmětném prostoru v rámci projektové přípravy, protože realizace stavby probíhala za plného provozu zoo a náhradní či provizorní prostory neměla zoo k dispozici.

Zhotovitel vyčíslil výši nákladů související s průzkumem takto (částky jsou uvedeny bez DPH):

- vícepráce celkem 129 552,92 Kč a
- méněpráce celkem 89 179,49 Kč.

Změna je součástí dodatku ke smlouvě o dílo č. 11. Dodatek č. 11 Smlouvy o dílo byl podepsán dne 4. 11. 2013 a navýšil cenu díla o 1 580 295,35 Kč bez DPH (vícepráce v hodnotě 1 870 602,25 Kč bez DPH, méněpráce v hodnotě 290 306,89 Kč bez DPH). Jako způsobilé byly řídicím orgánem posouzeny dodatečné stavební práce související se Změnovým listem č. 86 ve výši 129 552,92 Kč bez DPH.

Auditorský tým ve svém zjištění hodnotil tyto vícepráce jako nezpůsobilé výdaje z důvodu nesplnění podmínky nepředvídatelnosti.

Výstavba zamýšlené expozice byla naplánována v oblasti, kde jsou řekou nanesené sedimenty. Projektant v technické zprávě konstatuje, že předběžný inženýrskogeologický průzkum nebyl proveden, ale do výkazu výměr zařadil položku „Náklady na doplňující inženýrskogeologický průzkum staveniště“.

Pokud by byl inženýrskogeologický průzkum proveden v rámci projektové přípravy, mohly být práce spojené s novým založením stavby již součástí projektu. Projektová dokumentace byla vytvořena v roce 2010. Z inženýrskogeologického průzkumu z roku 2008 nelze vycházet, protože vrty jsou umístěny mimo oblast nivy řeky.





Náklady vzniklé po ukončení výběrového řízení na dodavatele, které nespĺňují definici víceprací, se nepovažují za vícepráce a jsou nezpůsobilými výdaji. Vícepráce z pohledu způsobilých výdajů pak mohou být pouze dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách, jejich potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a tyto dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby jsou nezbytné pro provedení původních stavebních prací nebo pro poskytnutí původních služeb.

Zadavatel postupoval při zadání těchto víceprací v režimu jednacího řízení bez uveřejnění v rozporu s metodickým pokynem Úřadu regionální rady Jihovýchod a současně i v rozporu s § 23 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách a kapitolou 5 odst. 3 Smlouvy o poskytnutí dotace.

Klasifikace uvedeného pochybení odpovídá dle Auditního orgánu 100 % vykázaných způsobilých výdajů. Nezpůsobilé výdaje tedy činí 129 552,92 Kč.

Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod provedl celkem 12 kontrol předmětného projektu, z nichž některé byly bez zjištění, u tří z nich však byla učiněna významná zjištění a následně stanovena finanční oprava. Zjištění totožné se zjištěním Auditním orgánem však učiněno nebylo.

#### 4.6 Závěr

Kontrolní orgány při kontrole stejného územního celku v některých případech docházejí k rozdílným kontrolním zjištěním. Mezi důvody těchto rozdílů lze zařadit například časový odstup mezi kontrolami, kdy je nutno zohlednit nový vývoj metodiky nebo judikatury soudů, rozdílnost v důkazných prostředcích a do úvahy je nutno brát i kvalitativní pochybení na straně kontrolního orgánu. K formulacím rozdílných závěrů kontrolních orgánů dochází i v odůvodněných případech. Například Auditní orgán identifikuje nesrovnalosti na základě příslušné tuzemské legislativy, ale i legislativy Evropské unie a pokynů Evropské komise. Proto se závěr Auditního orgánu může lišit od závěrů jiných kontrolních orgánů.

Rozdíly v závěrech kontrolních orgánů představují pro územní samosprávné celky neodůvodněnou administrativní zátěž a vytváří právní nejistotu a nedůvěru ve výsledky kontrolní činnosti. Je proto žádoucí dosáhnout co nejvyšší míru konzistence těchto závěrů, a to ve stejných případech a pochybeních nejen u jednoho subjektu, ale i napříč všemi kontrolovanými územními samosprávnými celky.

Za účelem sjednocování metodiky a kontrolní praxe pořádá Generální finanční ředitelství schůzky s poskytovateli evropských dotací a NKÚ za účasti zástupců Ministerstva financí a orgánů finanční správy. Předmětem těchto jednání je mimo jiné i vypořádání nesouladů kontrolních zjištění. Jednání rovněž přispívají k postupnému snižování počtu duplicitních kontrolních činností, a to formou zkvalitňování podnětů zasílaných poskytovateli na orgány finanční správy, které tak mohou aplikovat postup pro vyměření bez zahájení vlastní daňové kontroly. Těchto setkání se v letech 2015–2016 uskutečnilo celkem 20.

Pro omezení možných duplicitních kontrol ze strany finančních úřadů připravuje Ministerstvo financí metodický pokyn pro předávání podnětů na finanční úřady v případě podezření na porušení rozpočtové kázně. V rámci tohoto metodického pokynu budou stanoveny náležitosti, které musí daný podnět obsahovat. V případě, že budou kontrolní orgány postupovat v souladu s připravovaným metodickým pokynem, finanční úřady budou moci bez provedení duplicitní kontroly podle daňového řádu stanovit výši odvodu.



## 5 Analýza nákladů kontrol u obcí

Předmětem analýzy nákladů je zhodnocení časové náročnosti kontroly územních samosprávných celků, a to jak z pohledu kontrolovaného subjektu – obce nebo kraje, tak z pohledu kontrolního orgánu. Součástí je také zhodnocení kontrol z hlediska celkové zátěže, kterou představují pro systém, a také vyčíslení pravděpodobnosti výskytu kontrol u obcí. **Nákladová analýza na straně kontrolovaných subjektů je v kontextu celé analýzy zaměřena pouze na obce.**

### 5.1 Analýza nákladů z hlediska kontrolních orgánů

V rámci této části je nejprve vyčíslena průměrná délka jedné kontroly z pohledu kontrolních orgánů. Dále je kvantifikována délka jednotlivých částí kontroly. V závěru je vyhodnocena celková náročnost kontroly. Data pro tuto část byla získána prostřednictvím dotazníku zasláného na kontrolní orgány. Všechny kontrolní orgány obdržely obdobný dotazník. Analýza vychází ze zasláných údajů.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé ÚSC nebyly v rámci kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu jedinými kontrolovanými osobami, nelze údaje o provedených kontrolách ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu v požadované struktuře ve vztahu k jednotlivým územním samosprávným celkům kvantifikovat. Proto ani v následující kapitole nebudou uvedeny údaje za Nejvyšší kontrolní úřad

**Průměrná doba trvání jedné kontroly z pohledu kontrolního orgánu**

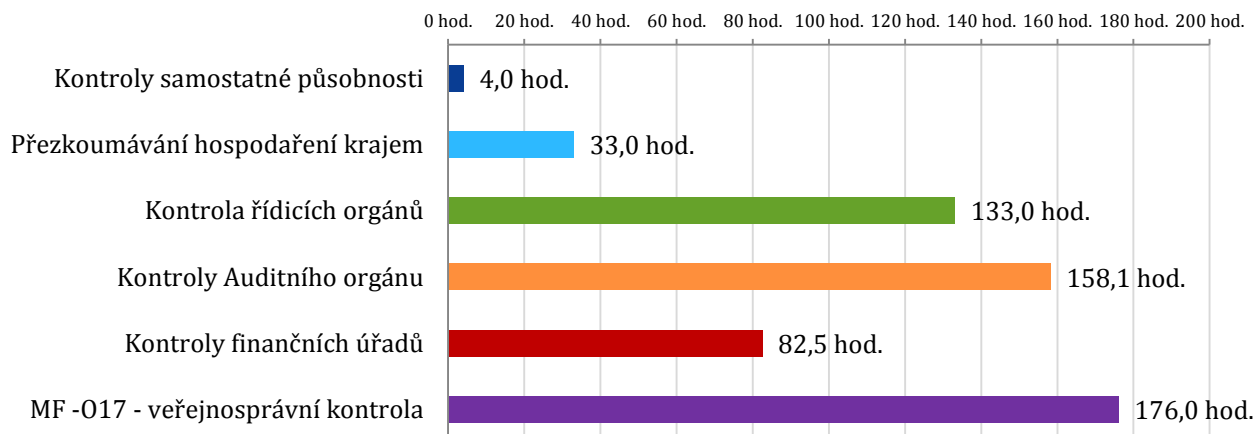
Kontroly samostatné působnosti	4 hod.
Přezkoumávání hospodaření obcí krajem	33 hod.
Kontrola řídicích orgánů	133 hod.
Kontrola Auditního orgánu	158 hod.
Kontroly finančních úřadů	82 hod.
MF – odbor 17 – veřejnosprávní kontrola	176 hod.

**Tabulka 36 – Průměrná doba trvání jedné kontroly ze strany kontrolního orgánu**  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Jak je možné vidět v tabulce výše, časově nejnáročnějším typem kontroly jsou veřejnosprávní kontroly poskytovatelů dotací ze strany odboru 17 Ministerstva financí. Jedna průměrná kontrola v tomto případě trvá 176 hodin. Na opačné straně spektra se pohybuje kontrola samostatné působnosti vykonávaná Ministerstvem vnitra. Jedna kontrola v tomto případě trvala v průměru 4 hodiny. Relativně nízkou dobu trvání na straně kontrolujících orgánů vykazuje přezkoumávání hospodaření obcí kraji s průměrnou kontrolou trvajícím 33 hodin (jde o průměrnou hodnotu, která se liší v závislosti od velikosti přezkoumávané obce). U zbylých tří typů kontrol trvala průměrná kontrola od 82 hodin do 158 hodin. Grafické znázornění délky trvání jednotlivých typů kontrol je vyobrazeno v grafu níže.



### Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly z pohledu kontrolního orgánu

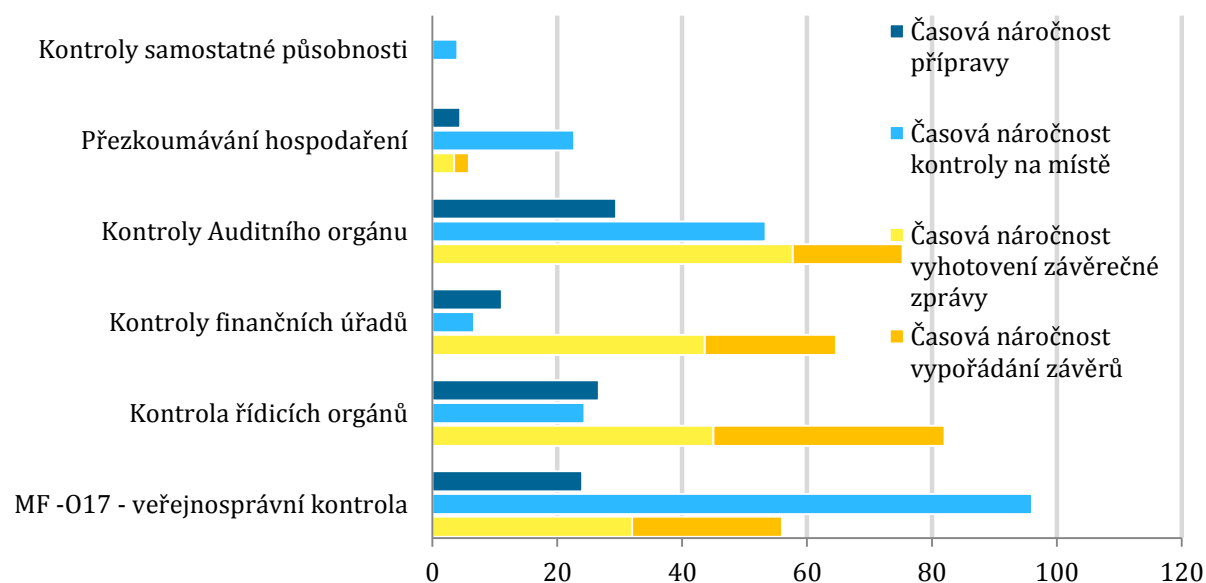


Graf 1 – Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly ze strany kontrolního orgánu

Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Délka jednotlivých fází kontroly je vyobrazena v následujícím grafu. Pro zachování přehlednosti grafu jsou přesné hodnoty zachyceny v tabulce níže. Pro potřeby analýzy je nejvýznamnějším indikátorem časová náročnost kontroly na místě – světlemodrý pruh. V tomto případě se jedná o čas, který členové kontrolního týmu pobývají u kontrolovaného subjektu, a předpokládá se tak, že tento čas představuje pro kontrolovaného nejvyšší zátěž. Nejvyšší časová náročnost kontroly na místě byla zaznamenána u kontroly odboru 17 Ministerstva financí ve výši 96 hodin. Naopak nízká náročnost kontroly na místě byla zaznamenána u kontroly samostatné působnosti – 4 hodiny a u kontroly ze strany finančních úřadů – 7 hodin. Za povšimnutí stojí kontroly samostatné působnosti, které veškerou agendu spojenou s výkonem kontroly vykonávají na místě. Vyčíslení jednotlivých fází kontroly je vyobrazeno v tabulce níže.

### Grafické znázornění délky jednotlivých fází kontroly u kontrolních orgánů



Graf 2 – Grafické znázornění délky jednotlivých fází kontroly u kontrolních orgánů

Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Vyčíslení jednotlivých fází kontroly je vyobrazeno v tabulce níže.



### Délka trvání jednotlivých fází kontroly u kontrolních orgánů

#### Kontroly samostatné působnosti

Časová náročnost přípravy	0,0 hod.	0,0 %
Časová náročnost kontroly na místě	4,0 hod.	100,0 %
Časová náročnost vyhotovení závěrečné zprávy	0,0 hod.	0,0 %
Časová náročnost vypořádání závěrů	0,0 hod.	0,0 %
<b>Celkem</b>	<b>4,0 hod.</b>	

#### Přezkoumávání hospodaření krajem

Časová náročnost přípravy	4,5 hod.	13,5 %
Časová náročnost kontroly na místě	22,7 hod.	68,8 %
Časová náročnost vyhotovení závěrečné zprávy	3,5 hod.	10,5 %
Časová náročnost vypořádání závěrů	2,4 hod.	7,2 %
<b>Celkem</b>	<b>33,0 hod.</b>	

#### Kontroly Auditního orgánu

Časová náročnost přípravy	29,4 hod.	18,6 %
Časová náročnost kontroly na místě	53,4 hod.	33,8 %
Časová náročnost vyhotovení závěrečné zprávy	57,7 hod.	36,5 %
Časová náročnost vypořádání závěrů	17,6 hod.	11,1 %
<b>Celkem</b>	<b>158,1 hod.</b>	

#### Kontroly finančních úřadů

Časová náročnost přípravy	11,1 hod.	13,5 %
Časová náročnost kontroly na místě	6,7 hod.	8,1 %
Časová náročnost vyhotovení závěrečné zprávy	43,6 hod.	52,9 %
Časová náročnost vypořádání závěrů	21,0 hod.	25,5 %
<b>Celkem</b>	<b>82,5 hod.</b>	

#### MF -O17 - veřejnosprávní kontrola

Časová náročnost přípravy	24,0 hod.	13,6 %
Časová náročnost kontroly na místě	96,0 hod.	54,5 %
Časová náročnost vyhotovení závěrečné zprávy	32,0 hod.	18,2 %
Časová náročnost vypořádání závěrů	24,0 hod.	13,6 %
<b>Celkem</b>	<b>176,0 hod.</b>	

#### Kontrola řídicích orgánů

Časová náročnost přípravy	26,7 hod.	20,1 %
Časová náročnost kontroly na místě	24,3 hod.	18,3 %
Časová náročnost vyhotovení závěrečné zprávy	45,0 hod.	33,8 %
Časová náročnost vypořádání závěrů	37,0 hod.	27,8 %
<b>Celkem</b>	<b>133,0 hod.</b>	

Tabulka 37 - Délka trvání jednotlivých fází kontroly u kontrolních orgánů  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty



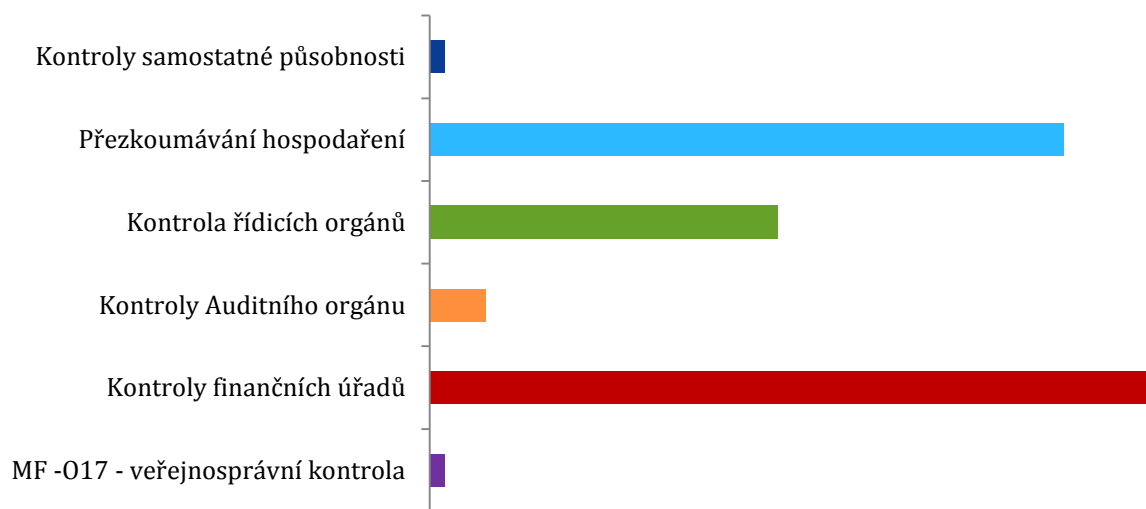
Následující graf vyobrazuje celkovou náročnost každého typu kontroly z pohledu kontrolních orgánů. Jedná se o celkový počet kontrol za rok  $\times$  časová náročnost jedné kontroly. Nejnáročnější z tohoto hlediska se jeví kontrola ze strany finančních úřadů. To je způsobeno skutečností, že finanční úřady vykonávají kontroly v rámci vlastní vyhledávací činnosti, a zároveň mohou obdržet podnět pro vydání rozhodnutí v rámci podezření na porušení rozpočtové kázně od dalších kontrolních orgánů. Při nedostatečném obsahu předávaných podnětů jsou pak finanční úřady nuceny vykonat další kontrolu. Je nutné zdůraznit, že daňová kontrola provedená na základě podnětů jiných kontrolních orgánů je de facto nástrojem pro získání dostatku důkazů pro podložení porušení rozpočtové kázně. Nejde tedy o kontrolu veřejné finanční podpory jako takové.

Kontrola, která představuje druhou nejvýznamnější zátěž z pohledu kontrolních orgánů, je přezkoumávání hospodaření obcí. Tak významná náročnost je dána zejména skutečností, že přezkoumávání hospodaření probíhá u všech obcí každý rok.

Střední náročnost vykazují kontroly řídicích orgánů. Tato výše je ovlivněna zejména fází, ve které se Česká republika v současné době nachází, co se týče čerpání evropských fondů (konec programového období, zahájení nových programů).

Ostatní typy kontrol vykazují nízkou náročnost. I když z pohledu konkrétní obce jde o kontrolu, která vyžaduje významné zapojení zaměstnanců obce při poskytování součinnosti, jde o kontroly, které nejsou plošného charakteru. Jde zejména o kontroly veřejné finanční podpory, které probíhají jen u obcí, které jsou příjemci dotací a navíc výběrovým způsobem, tedy ne ve 100 %.

### Náročnost kontrol z pohledu kontrolních orgánů



Graf 3 – Náročnost kontrol z pohledu kontrolních orgánů  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty



## 5.2 Analýza nákladů z hlediska kontrolovaných subjektů – obcí

V rámci této části je nejprve vyčíslena průměrná časová dotace na poskytování součinnosti u jedné kontroly. Dále je kvantifikována délka jednotlivých částí kontroly. V závěru je vyhodnocena celková náročnost kontrol. Data pro tuto část byla získána prostřednictvím dotazníku zasláného na vybrané obce prostřednictvím Svazu měst a obcí.

### Průměrná doba trvání jedné kontroly na straně obcí

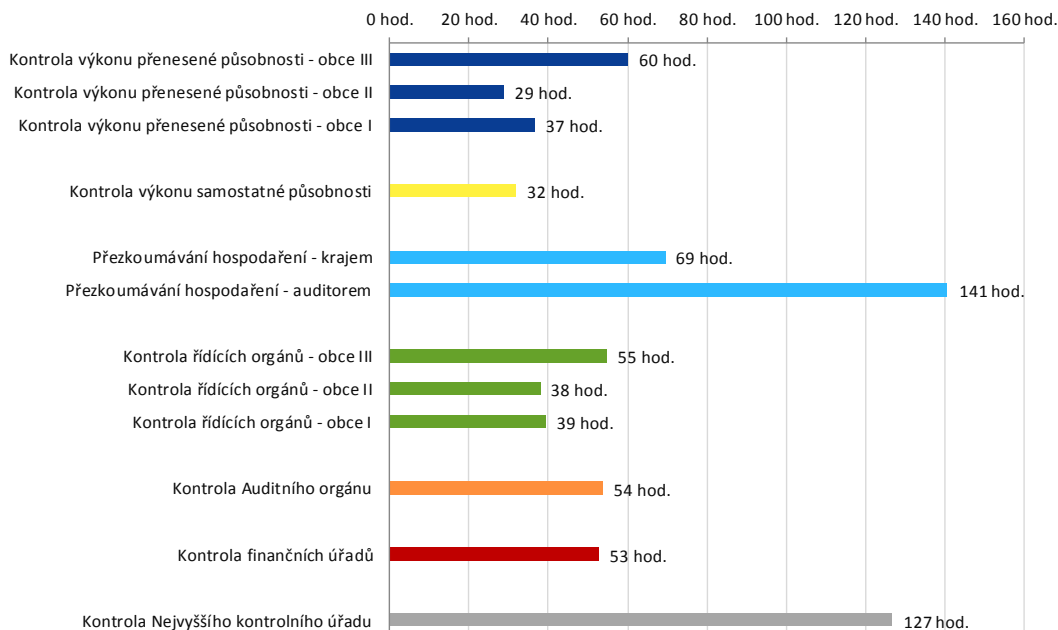
Kontrola výkonu přenesené působnosti – obce III	60 hod.
Kontrola výkonu přenesené působnosti – obce II	29 hod.
Kontrola výkonu přenesené působnosti – obce I	37 hod.
Kontrola výkonu samostatné působnosti	32 hod.
Přezkoumávání hospodaření – krajem	69 hod.
Přezkoumávání hospodaření – auditorem	141 hod.
Kontrola řídicích orgánů – obce III	55 hod.
Kontrola řídicích orgánů – obce II	38 hod.
Kontrola řídicích orgánů – obce I	39 hod.
Kontrola Auditního orgánu	54 hod.
Kontrola finančních úřadů	53 hod.
Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu	127 hod.

**Tabulka 38 – Průměrná doba trvání jedné kontroly na straně obcí**  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Délka jednotlivých kontrol na straně obcí je vyobrazena v tabulce výše. Jako časově nejnáročnější kontrolní činnost pro obce se jeví přezkoumání hospodaření auditorem, které v průměru trvá 141 hodin. Jedná se prakticky o dvojnásobnou délku oproti tomu, když je obec přezkoumávána krajem. Vyšší časová náročnost je dána skutečností, že služby auditora nebo auditorské společnosti využívají spíše větší obce a města, které mají dostatek finančních prostředků pro úhradu těchto služeb. Navíc součástí služeb spojených s přezkoumáním hospodaření může být i poskytování jiných auditorských služeb podle zákona o auditorech. Druhý nejnáročnější typ kontroly představuje kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu, kdy průměrná délka jedné kontroly trvá 127 hodin. Významně vyšší náročnost kontrol pro obce III. typu ve srovnání s ostatními obcemi můžeme pozorovat u kontrol přenesené působnosti a u kontrol řídicích orgánů. V rámci kontrol přenesené působnosti je to dáno zejména tím, že u obcí III. typu je rozsah přenesené působnosti nejrozsáhlejší a předmět kontroly je obsahově odlišný od kontrol v ostatních případech. Podobně u kontrol vykonávaných řídicími orgány lze předpokládat, že obce III. typu realizují rozsáhlejší projekty, jejichž kontrola je následně časově náročnější. S ohledem na velmi nízký počet kontrol, které realizuje Ministerstvo financí (odbor 17), nebylo možné v rámci dotazníkového šetření zjistit relevantní údaje ohledně délky trvání kontroly na straně obcí. V následující části tedy nejsou údaje za Ministerstvo financí (odbor 17) uvedeny. Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly na straně obcí je znázorněno na grafu níže.



### Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly na straně obcí

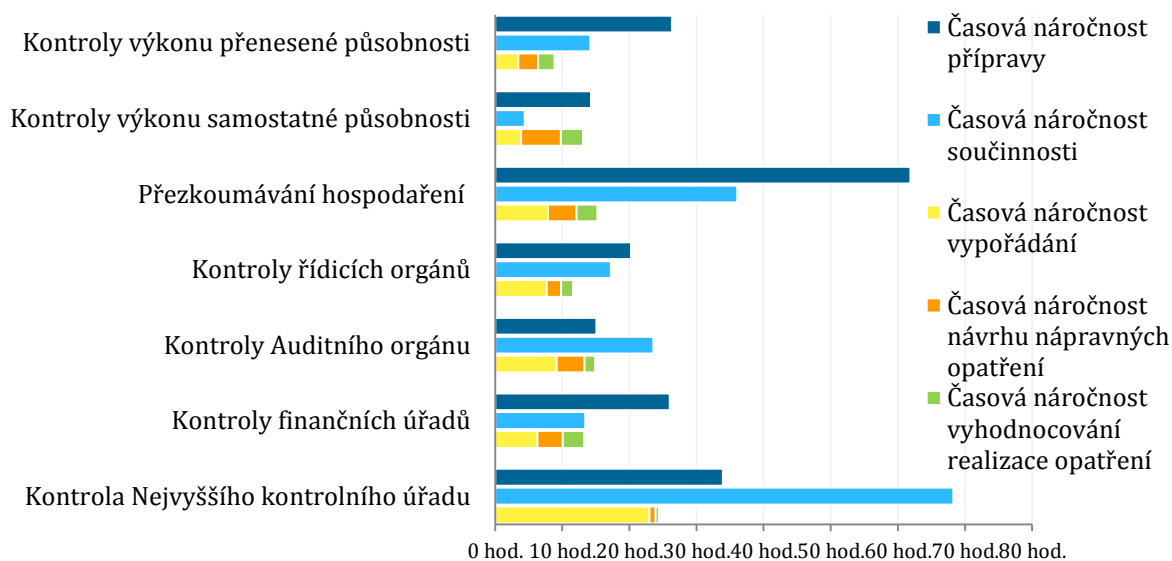


**Graf 4 – Grafické znázornění průměrné doby trvání jedné kontroly na straně obcí**  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Délka jednotlivých fází kontroly je vyobrazena v následujícím grafu. Pro zachování přehlednosti grafu jsou přesné hodnoty zachyceny v tabulce níže. Pro potřeby analýzy je nejvýznamnějším indikátorem časová náročnost poskytování součinnosti – světlemodrý pruh. V tomto případě se jedná o čas, který členové kontrolního týmu pobývají u kontrolovaného subjektu a předpokládá se tak, že tento čas představuje pro kontrolovaného nejvyšší zátěž. Nejvyšších hodnot zde dosahuje časová náročnost poskytování součinnosti při kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu, která byla vyčíslena v průměru na 68 hodin u jedné kontroly. Druhý nejnáročnější typ kontroly z hlediska poskytování součinnosti při kontrole je přezkoumávání hospodaření kdy obce touto činností tráví v průměru 36 hodin.



### Grafické znázornění délky jednotlivých fází kontroly u obcí



Graf 5 – Grafické znázornění délky jednotlivých fází kontroly u obcí<sup>53</sup>

Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Obecně lze tvrdit, že příprava na kontrolu je časově náročnější než fáze poskytování součinnosti a fáze následující po kontrole na místě, s výjimkou kontroly Auditního orgánu a kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu.

Vyčíslení jednotlivých fází kontroly je vyobrazeno v tabulce níže<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Finanční úřady při své kontrolní činnosti neukládají opatření k nápravě. Časová náročnost návrhu nápravných opatření a časová náročnost vyhodnocování realizace opatření však předpokládá, že na základě případného zjištění finančních úřadů je vyžadováno zjednat nápravu u kontrolovaného subjektu.

<sup>54</sup> Ministerstvo vnitra si dovoluje zpochybnit relevantnost dat uvedených v tabulce č. 39 vyjadřujících délku trvání jednotlivých fází kontroly u obcí, a to v následujících údajích týkajících se kontrol výkonu samostatné působnosti.

**„Časová náročnost přípravy - 14 hodin“:** Ministerstvo vnitra zasílá obcím společně s informací o provedení kontroly i seznam požadovaných podkladů, které se, vyjma dokumentů vážících se k nakládání s nemovitým majetkem a spisového materiálu k žádostem o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (zde se však bavíme o jednotkách žádostí), shodují s dokumenty, jež jsou povinné dle zákona o obcích či zákona o svobodném přístupu k informacím dostupné občanům obce či zastupitelům k nahlédnutí [blíže viz např. § 12 odst. 5, § 16, § 95 odst. 2 a § 101 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 5 a § 18 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, apod.]. Tyto dokumenty by proto měly být u obecního úřadu dostupné bez zbytečného odkladu k nahlédnutí, tj. ihned dohledatelné. K tomuto lze doplnit, že Ministerstvo vnitra standardně stanovuje roční kontrolované období, to znamená, že požadované podklady nejsou doposud archivovány. Vzhledem k výše popsání lze dospět k závěru, že čtrnáctihodinová příprava obce na kontrolu neodpovídá realitě a je jen stěží odůvodnitelná.

**„Časová náročnost návrhu nápravných opatření - 6 hodin“:** Součástí protokolu o kontrole výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obce je i podrobný návrh opatření k odstranění zjištěných porušení zákona a k zamezení jejich opakování. Tento návrh obec pouze zkopíruje a doplní o případný termín realizace a odpovědnou osobu. Dodáváme, že přibližně k jedné polovině zjištěných porušení zákona nelze přijmout nápravná opatření k jejich odstranění. Uvedená časová dotace je proto dle našeho mínění velmi nadhodnocená.





### Délka trvání jednotlivých fází kontroly u obcí

#### Kontroly výkonu přenesené působnosti

Časová náročnost přípravy	26,3 hod.	53,4 %
Časová náročnost součinnosti	14,2 hod.	28,7 %
Časová náročnost vypořádání	3,5 hod.	7,0 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	3,0 hod.	6,0 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	2,4 hod.	4,9 %
<b>Celkem</b>	<b>49,3 hod.</b>	

#### Kontroly výkonu samostatné působnosti

Časová náročnost přípravy	14,3 hod.	44,9 %
Časová náročnost součinnosti	4,4 hod.	13,9 %
Časová náročnost vypořádání	3,9 hod.	12,3 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	5,9 hod.	18,5 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	3,3 hod.	10,4 %
<b>Celkem</b>	<b>31,8 hod.</b>	

#### Přezkoumávání hospodaření

Časová náročnost přípravy	61,9 hod.	54,7 %
Časová náročnost součinnosti	36,0 hod.	31,9 %
Časová náročnost vypořádání	7,9 hod.	7,0 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	4,2 hod.	3,7 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	3,1 hod.	2,8 %
<b>Celkem</b>	<b>113,1 hod.</b>	

#### Kontroly řídicích orgánů

Časová náročnost přípravy	20,2 hod.	41,2 %
Časová náročnost součinnosti	17,2 hod.	35,1 %
Časová náročnost vypořádání	7,7 hod.	15,7 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	2,1 hod.	4,4 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	1,8 hod.	3,6 %
<b>Celkem</b>	<b>49,0 hod.</b>	

#### Kontroly Auditního orgánu

Časová náročnost přípravy	15,1 hod.	28,2 %
Časová náročnost součinnosti	23,6 hod.	44,0 %
Časová náročnost vypořádání	9,2 hod.	17,1 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	4,2 hod.	7,8 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	1,6 hod.	2,9 %
<b>Celkem</b>	<b>53,6 hod.</b>	

#### Kontroly finančních úřadů

Časová náročnost přípravy	26,0 hod.	49,4 %
Časová náročnost součinnosti	13,4 hod.	25,5 %
Časová náročnost vypořádání	6,3 hod.	12,0 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	3,8 hod.	7,1 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	3,1 hod.	6,0 %
<b>Celkem</b>	<b>52,7 hod.</b>	

#### Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu

Časová náročnost přípravy	33,9 hod.	26,8 %
Časová náročnost součinnosti	68,3 hod.	53,9 %
Časová náročnost vypořádání	23,0 hod.	18,2 %
Časová náročnost návrhu nápravných opatření	0,9 hod.	0,7 %
Časová náročnost vyhodnocování realizace opatření	0,5 hod.	0,4 %
<b>Celkem</b>	<b>126,6 hod.</b>	

Tabulka 39 - Délka trvání jednotlivých fází kontroly u obcí  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

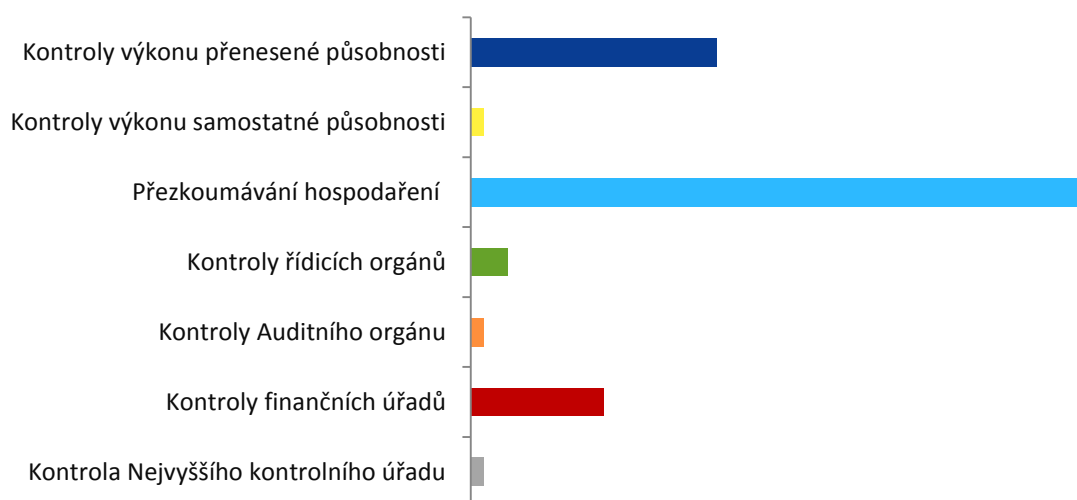


V případě následujícího grafu je kvantifikována celková náročnost na straně obcí. Jedná se o celkovou zátěž, tzn. počet realizovaných kontrol v roce  $\times$  náročnost jedné kontroly. Jednoznačně nejnáročnějším typem kontroly pro obce jako celek je přezkoumávání hospodaření. Důvodem je, že přezkoumávání hospodaření probíhá každý rok u všech obcí. Tento typ kontroly je však obcemi vítán jako cenný zdroj metodické pomoci při nastavování procesů uvnitř organizace. Z ankety, kterou připravil Svaz měst a obcí vyplývá, že přezkoumávání hospodaření nepatří u obcí k nežádoucím kontrolám. Z 1182 respondentů se 72 % vyjádřilo proti zrušení přezkoumávání hospodaření.<sup>55</sup>

Druhý nejnáročnější typ kontroly z pohledu kontrolovaných subjektů – obcí je kontrola přenesené působnosti. Ta probíhá u všech obcí, nicméně vyobrazená zátěž dopadá zejména na obce třetího typu. Je to dáno rozsahem přenesené působnosti, kterou vykonávají, a také povinností kontrolních orgánů provést u těchto obcí alespoň jednu kontrolu za tři roky (viz usnesení vlády č. 689/2013 ze dne 11. 9. 2013).

Třetí nejnáročnější typ kontroly z pohledu kontrolovaných subjektů jsou kontroly ze strany finančních úřadů. To je způsobeno skutečností, že finanční úřady vykonávají kontroly v rámci vlastní vyhledávací činnosti, a zároveň mohou obdržet podnět pro vydání rozhodnutí v rámci podezření na porušení rozpočtové kázně od dalších kontrolních orgánů (řídící orgány, poskytovatelé národních dotací, Auditní orgán, Nejvyšší kontrolní úřad, odbor 17 Ministerstva financí). Při nedostatečném obsahu předávaných podnětů jsou pak finanční úřady nuceny vykonat další kontrolu. Je nutné zdůraznit, že daňová kontrola provedená na základě podnětů jiných kontrolních orgánů je nástrojem pro získání dostatku důkazů pro podložení porušení rozpočtové kázně. Nejde tedy o kontrolu veřejné finanční podpory jako takové.

### Náročnost kontrol z pohledu kontrolovaných subjektů – obcí



Graf 6 – Náročnost kontrol z pohledu kontrolovaných subjektů – obcí  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

## 5.1 Analýza pravděpodobnosti

Úvodem je nutné upozornit, že pravděpodobnosti uvedené v následující kapitole představují ideální stav, kdy všechny kontrolní orgány mohou navštívit všechny obce. Ve skutečnosti je však určitý typ kontrol podmíněn např. čerpáním dotace (obec, která nečerpá dotaci, nemůže očekávat kontrolu od poskytovatele dotace, případně následující možné kontroly), nebo tím, že se jedná o obec I., II. nebo III. typu (obec III.

<sup>55</sup> Výsledek ankety dostupný na: <http://www.smocr.cz/survey/archive.aspx>.

Anketní otázka: „Souhlasíte s tím, aby podle nového zákona o kontrole ve veřejné správě byl zrušen kontrolní přezkum hospodaření obcí ze strany krajů?“



typu musí být ve sledovaném období, pro které je sestavována hodnotící zpráva, zkontrolována alespoň jednou na všech kontrolovaných úsecích).



### Pravděpodobnost, že se na obci potkají dvě konkrétní kontroly

	přezkoumávání hospodaření	FÚ	přenesená působnost	ŘO	samostatná působnost	AO	NKÚ	MF O-17 VSK
přezkoumávání hospodaření	×	46%	31%	14%	2%	2%	0%	1%
FÚ	46%	×	14%	6%	1%	1%	0%	0%
přenesená působnost	31%	14%	×	4%	1%	1%	0%	0%
ŘO	14%	6%	4%	×	0%	0%	0%	0%
samostatná působnost	2%	1%	1%	0%	×	0%	0%	0%
AO	2%	1%	1%	0%	0%	×	0%	0%
NKÚ	0%	0%	0%	0%	0%	0%	×	0%
MF O-17 VSK	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	×

Tabulka 40 – Pravděpodobnost, že se na obci potkají dvě konkrétní kontroly  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Jak je vidět v tabulce výše, významná pravděpodobnost, že se v obci na kontrole potkají dva kontrolní orgány, vzniká v případě kontrol přezkoumávání hospodaření a kontroly ze strany finančního úřadu – 46 %. 31% pravděpodobnost pro setkání dvou typů kontrol existuje v případě přezkoumávání hospodaření a kontrol přenesené působnosti.

### Pravděpodobnost počtu kontrol na obci v celém roce

Pravděpodobnost v celém roce						
0 a více kontrol	100,0%	0 kontrol	0,0%	0 kontrol	0,0%	
1 a více kontrol	100,0%	1 kontrola	31,0%	max. 1 kontrola	31,0%	
2 a více kontrol	69,0%	2 kontroly	46,3%	max. 2 kontroly	77,3%	
3 a více kontrol	22,7%	3 kontroly	20,0%	max. 3 kontroly	97,2%	
4 a více kontrol	2,8%	4 kontroly	2,6%	max. 4 kontroly	99,8%	
5 a více kontrol	0,2%	5 kontrol	0,1%	max. 5 kontrol	99,9%	

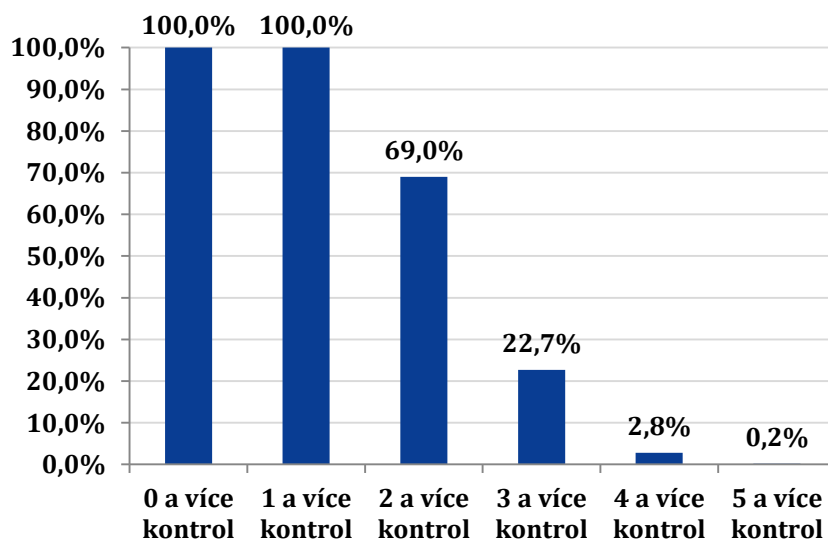
Tabulka 41 – Pravděpodobnost počtu kontrol na obci v celém roce  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Tabulka výše popisuje pravděpodobnost návštěv více kontrolních orgánů. Tyto údaje jsou graficky znázorněny v následujících dvou grafech.



Jak je možné vidět v grafu níže, pravděpodobnost, že každý rok každou obcí navštíví alespoň jedna kontrola, je stoprocentní. To je dáno tím, že přezkoumávání hospodaření musí proběhnout v každé obci každý rok. Významnou pravděpodobnost můžeme pozorovat v případě výskytu 2 a více kontrol – 69 % a 3 a více kontrol – 22,7 %. Dále již pravděpodobnost kumulace kontrol u jedné obce klesá k velmi nízkým hodnotám.

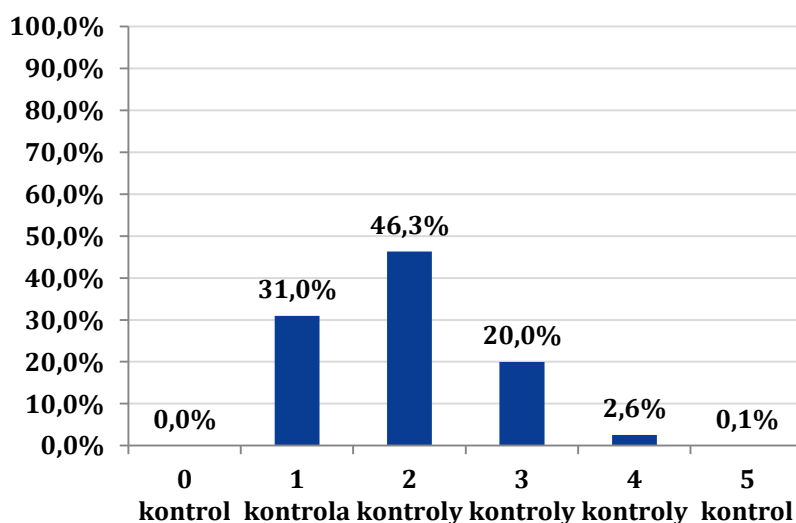
#### Pravděpodobnost, že obec navštíví alespoň daný počet kontrol



Graf 7 – Pravděpodobnost, že obec navštíví alespoň daný počet kontrol  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty

Následující graf zobrazuje pravděpodobnost, že obec navštíví daný počet kontrol. Na základě informací výše je jasné, že každý rok přijde do každé obce alespoň jedna kontrola. Pravděpodobnost, že obec bude v daném roce bez kontroly, je tedy nulová. Nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě dvě kontroly – 46,3 %. Právě jedna kontrola navštíví obec v 31 % případů. Třetí nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě 3 kontroly, a to ve 20 % případů. Dále již pravděpodobnost vyššího počtu kontrol u jedné obce klesá k velmi nízkým hodnotám.

#### Pravděpodobnost, že obec navštíví daný počet kontrol



Graf 8 – Pravděpodobnost, že obec navštíví daný počet kontrol  
Zdroj: dotazníky a vlastní výpočty



## 5.2 Závěr

Z provedené nákladové analýzy vyplynulo, že z pohledu kontrolních orgánů jsou časově nejnáročnější veřejnosprávní kontrola Ministerstva financí zaměřená na kontrolu veřejné finanční podpory a kontrola Auditního orgánu. Nutno ale konstatovat, že v porovnání s jinými kontrolními orgány vykonávají tyto orgány relativně malý počet kontrol a z celkového hlediska tak nepředstavují významnou zátěž.

Nejvíce zatěžujícím typem kontroly **z hlediska kontrolních orgánů** je kontrola vykonávaná finančními úřady a přezkoumávání hospodaření. To je způsobeno skutečností, že finanční úřady vykonávají kontroly v rámci vlastní vyhledávací činnosti, a zároveň mohou obdržet podnět pro vydání rozhodnutí v rámci podezření na porušení rozpočtové kázně od dalších kontrolních orgánů. V případě přezkoumávání hospodaření je vysoká náročnost dána tím, že kontrola probíhá povinně každoročně u všech obcí.

**Z hlediska kontrolovaných orgánů - obcí** je časově nejnáročnějším typem kontroly kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem. Opět s ohledem na velmi nízký počet realizovaných kontrol nepředstavuje tento typ kontroly významnou systémovou zátěž. Z celkového hlediska zátěže na straně obcí je nejnáročnějším typem kontroly přezkoumávání hospodaření, které probíhá každý rok u všech obcí.

V případě obcí zabírá časová příprava na kontrolu více času než poskytování součinnosti při kontrole na místě, s výjimkou kontroly Auditního orgánu a kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu. V případě kontroly přenesené působnosti, samostatné působnosti, přezkoumávání hospodaření a kontroly finančních úřadů se pohybuje časová náročnost přípravy na kontrolu kolem 50 % z celkového času kontroly.

V oblasti pravděpodobnosti výskytu kontrol u obce v rámci jednoho roku za předpokladu ideálních podmínek, kdy všechny kontrolní orgány mohou navštívit všechny obce, lze tvrdit, že nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě dvě kontroly – 46,3 %. Právě jedna kontrola navštíví obec v 31 % případů. Třetí nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě 3 kontroly, a to ve 20 % případů.



## 6 Analýza využívání výsledků z kontrol územních samosprávných celků

Kontrola je porovnávání skutečnosti s právními předpisy, tedy se žádoucím a zákonem předepsaným stavem. Předmětem kontroly je primárně ověření, zda kontrolované osoby, tedy územní samosprávné celky dodržují zákonné povinnosti. Kontrola není samoučelná, tzn. uzavřením kontroly a sepsáním protokolu o kontrole, případně jiného kontrolního záznamu, proces nekončí. V některých případech, kdy je to zákonem předpokládáno a stanoveno, následuje řízení o uložení sankce (např. správní delikty) podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nebo porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. V těchto případech i v případech, kdy žádná sankce nenásleduje, jsou výsledky kontroly významnou zpětnou vazbou pro ústřední orgány státní správy, která je zohledňována v jejich koncepční, legislativní a zejména metodické činnosti. Pokud se například často opakují stejná pochybení, je to impulz pro zaměření metodické činnosti. Podkladem pro směřování koncepční, legislativní a metodické činnosti jsou typicky souhrnné, hodnotící práce (např. Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy nebo Zpráva o výsledcích finanční kontroly). Nicméně toto zpracování dat neumožňuje sdílení výsledků kontrolními orgány. Využívání výsledků kontrol jednoho kontrolního orgánu druhým (tzv. sdílení výsledků kontrolní činnosti) je přitom základním předpokladem naplňování principu jednotného auditu. Podstatou tohoto principu je, že pokud má kontrolní orgán k dispozici výsledek předchozí kontroly a jsou nastaveny určité mechanismy pro řízení kvality výstupů kontrolní činnosti, může se na výsledek této kontroly spolehnout, a svou kontrolu zaměřit jiným směrem nebo ji vůbec nerealizovat. Sdílení výsledků kontrol je klíčem pro jejich správné a účinné zacílení. Aplikace principu jednotného auditu vyplývá z doporučení Evropské komise<sup>56</sup>. Cílem „jednotného auditu“ je předcházet duplicitní kontrolní činnosti, snižovat celkové náklady na kontrolní činnost a snižovat administrativní zátěž kontrolovaných subjektů.<sup>57</sup> Předpoklady pro naplňování principu jednotného auditu v praxi:

- kontrolní orgán má k dispozici ucelenou informaci nejen o výsledku předchozí kontroly, ale i jejím průběhu,
- informace o průběhu a výsledku kontroly je poskytována ve standardizovaném formátu a automatizovaně a
- je zavedeno řízení kvality kontrolních výstupů napříč veřejnou správou.

Kontrolní orgány mají sice povinnost spolupracovat (srov. § 25 kontrolního řádu a § 8 odst. 2 správního řádu), nicméně v České republice neexistuje automatizované sdílení výsledků kontrol územních samosprávných celků, ani jiných kontrol, které by umožnilo efektivní naplňování principu jednotného auditu. I když stanovení povinných náležitostí protokolu o kontrole kontrolním řádem lze považovat za určitou míru standardizace výstupů kontrolní činnosti, není tím zaručena obsahová náplň protokolu. Jde zejména o definování požadavků na popis průběhu kontroly, popis zjištění kontrolního orgánu a způsob označování důkazů, kterými je kontrolní zjištění podepřeno. Řízení kvality výstupů kontrolní činnosti je ponecháváno čistě na nastavení pravidel vnitřního kontrolního systému jednotlivých kontrolních orgánů. Kvalita není proto posuzována ani vyhodnocována komplexně a úroveň kontrolních výstupů se proto značně liší.

Určitým nedostatkem v oblasti využívání výsledků kontrolní činnosti je i skutečnost, že většina kontrol, které dopadají i na územní samosprávné celky, dopadají i na ostatní orgány veřejné správy a kontrolní orgány nevedou zvláště evidenci o kontrolách územních samosprávných celků. To stěžuje následné vyhodnocování dopadů těchto kontrol na územní samosprávné celky.

<sup>56</sup> Srov. Akční plán Evropské komise k integrovanému rámci vnitřního řízení a kontroly z 17. ledna 2006. Citováno z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A134018>.

<sup>57</sup> Srov. Zvláštní zpráva č. 16/2013 Evropského účetního dvora. Inventura „Jednotného auditu“ (Single Audit) a spolehlivost práce vnitrostátních auditních orgánů v oblasti soudržnosti z hlediska Komise.



## 6.1 Kontrola samostatné působnosti

Kontrola samostatné působnosti územních samosprávných celků je vykonávána ze strany Ministerstva vnitra (odbor veřejné správy, dozoru a kontroly). Ministerstva vnitra vede evidenci kontrol výkonu samostatné působnosti. Tato evidence obsahuje zejména informace o tom, u které obce byla kontrola provedena, o typu obce a počtu jejích obyvatel, dále výčet ustanovení, které byly porušeny a počet těchto porušení. Výstupy z této evidence jsou využívány jako podklad pro zpracování

- hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy a
- sborníku odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

**Hodnotící zprávu** k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy vypracovává Ministerstvo vnitra na základě usnesení vlády č. 689 ze dne 11. 9. 2013 jednou za 3 roky na základě podkladů věcně příslušných ústředních správních úřadů, krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy a magistrátů statutárních měst. Hodnotící zpráva je předkládána vládě k projednání do 31. května kalendářního roku následujícího po sledovaném tříletém kontrolním období. Hodnotící zpráva obsahuje zejména

- vyhodnocení plnění opatření k nápravě systémových nedostatků,
- vyhodnocení úrovně výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků,
- navržení opatření v případě zjištění systémových nedostatků,
- analýzu a vyhodnocení vybraného jevu, institutu, či oblasti ve vztahu k působnosti územních samosprávných celků,
- poznatky a doporučení dalších subjektů, např. Kanceláře Veřejného ochránce práv.

Sborník odboru veřejné správy, dozoru a kontroly představuje výroční informaci o činnosti tohoto odboru, včetně informací o jeho kontrolní a dozorové činnosti.

## 6.2 Kontrola přenesené působnosti

Vyhodnocení kontrol výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky je obsaženo v Hodnotící zprávě k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků, kterou zpracovává Ministerstvo vnitra a sborníku odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra (viz výše). Hodnotící zpráva je vypracovávána na základě podkladů orgánů, které vykonávají kontrolu přenesené působnosti. Pro účely vypracování této Hodnotící zprávy se z kontroly výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky evidují zejména informace o tom, kolik kontrol bylo provedeno jednotlivými kontrolními orgány, kolik bylo zjištěno nedostatků a kolik bylo uloženo opatření k nápravě, jaké jsou nejčastější nedostatky a zda byla odhalena systémová pochybení.

Usnesení vlády č. 689 z 11. 9. 2013 stanoví kontrolním orgánům kontrolujícím výkon přenesené působnosti územními samosprávnými celky povinnost zpracovat a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup informaci o výsledcích kontrol za předchozí kalendářní rok, a to vždy do 28. února. Tato informace obsahuje alespoň údaje o předmětu kontrol, počtu vykonaných kontrol, nejčastější a nejzávažnější výsledky kontrol včetně jejich příčin a přehled uložených opatření k nápravě.

## 6.3 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Výsledky dozorové činnosti Úřadu jsou evidovány interně, a to zejména s ohledem na zachování jednotnosti rozhodovací praxe a zvýšení efektivity rozhodovacího procesu. Podrobné statistické údaje k šetření obdržení podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední jsou na Sekci veřejných zakázek Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže evidovány až ode dne 1. července 2015. K dispozici jsou tedy zatím jen údaje k roku 2015. Údaje statistického charakteru jsou využívány při přípravě výroční zprávy Úřadu i Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek, která je každoročně předkládána Ministerstvem pro místní rozvoj. Statistiky obsahují zejména údaje o počtu vedených správních řízení, o jejich charakteru





a výsledcích (rozhodnutích), dále o výši uložených pokut. Tyto údaje jsou v dostatečném členění, aby umožnily vyhodnocovat kontrolní činnost ÚOHS směrem k územním samosprávným celkům.

Správní rozhodnutí ÚOHS je po nabytí právní moci uveřejněno na webových stránkách (dostupných na [www.uohs.cz](http://www.uohs.cz)) a je tak k dispozici široké veřejnosti. S těmito rozhodnutími pracují zejména kontrolní pracovníci jiných kontrolních orgánů. Výklad v nich obsažen představuje významnou metodickou pomůcku.

## 6.4 Přezkoumávání hospodaření

Zpráva o výsledku přezkoumávání hospodaření je součástí závěrečného účtu územního samosprávného celku a jako taková je zveřejněna na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup a projednávána v orgánech územních samosprávných celků spolu se závěrečným účtem. Zpráva o výsledku přezkoumávání podává orgánům obce i široké veřejnosti informaci o tom, jakým způsobem územní samosprávný celek v daném rozpočtovém roce hospodařil. **Zpráva o výsledku přezkoumávání podává informaci o chybách a zjištěních jen v těch částech hospodaření územních samosprávných celků, které byly v daném roku přezkoumány.** Za stávajícího stavu proto obsahuje jen výčet zjištění a nedostatků a nelze ji považovat za komplexní výrok o stavu hospodaření územních samosprávných celků.

### Aplikace Zkoumejprezkum

Aplikace Zkoumejprezkum je aplikací Ministerstva financí vytvořenou v rámci projektu Otevřených dat. Aplikace vizualizuje výsledky přezkoumávání hospodaření. Je přístupná z adresy: <http://data.mfcr.cz/zkoumejprezkum/#>. Cílem přezkoumávání je zkontrolovat, zda územní samosprávný celek dodržel všechny právní předpisy, kterými je povinen se řídit při svém hospodaření. Cílem této aplikace je občanům aktivně zpřístupnit výsledky přezkoumávání hospodaření. Pomocí této aplikace si na mapě lze snadno dohledat, jakých porušení a s jakou závažností se jednotlivé územní samosprávné celky (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí) dopustily. Aplikace obsahuje hodnocení závažnosti zjištění a nedostatků. Pro tyto účely je zvolena stupnice hodnocení závažnosti podle § 10 odst. 3 zákona o přezkoumávání hospodaření. Aplikace tak podává informaci o tom, že

- A – nebyly zjištěny chyby ani nedostatky
- B – byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků uvedených pod hodnocením C,
- C1 – byly zjištěny chyby v porušení rozpočtové kázně,
- C2 – byly zjištěny chyby a nedostatky v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,
- C3 – byly zjištěny chyby a nedostatky v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy,
- C4 – byly zjištěny chyby a nedostatky v porušení povinností nebo překročení působnosti územního celku stanovených zvláštními právními předpisy,
- C5 – byly zjištěny chyby a nedostatky v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky,
- C6 – byly zjištěny chyby a nedostatky v nevytvoření podmínek pro přezkoumání, znemožnění splnit požadavky předmětu přezkoumání.

Z tohoto přehledu lze získat dílčí informaci o tom, kolik zjištění bylo u konkrétního územního samosprávného celku identifikováno a jakou měly závažnost. Zejména pro širokou veřejnost, případně i pro jiné kontrolní orgány, může být zásadní i doplňková informace o tom, jakých konkrétních pochybení se jednotlivé územní samosprávné celky dopustily.



## **Magistrát hlavního města Prahy**

Výsledky nejen z přezkoumání hospodaření, které provádí Magistrát hlavního města Prahy, jsou zpracovávány pro Radu hlavního města Prahy formou týdenních zpráv a pololetních informací. Tyto informace slouží jako podklad pro další rozhodování Rady hlavního města Prahy.

## **Komora auditorů ČR**

Podle ustanovení § 20 zákona o přezkoumávání hospodaření podléhá dozoru státu výkon přezkoumávání hospodaření v případě, že je vykonal auditor nebo auditorská společnost. Dozor nad přezkoumáním hospodaření přísluší Ministerstvu financí. Písemnou zprávu o výsledcích dozorů nad přezkoumáním vykonanými auditory předává Ministerstvo financí Komoře auditorů České republiky k dalšímu postupu podle zákona upravujícího auditorskou činnost. Komora auditorů České republiky je oprávněna zahájit kárné řízení podle § 26 zákona o auditorech, a případně auditorovi uložit kárné opatření podle § 25 zákona o auditorech.

## **Modul plánování a přezkoumávání**

Celostátní evidence výsledků z přezkoumávání hospodaření je vedena v informačním systému – Modul plánování a přezkoumávání (IS MPP), který spravuje a vyvíjí Ministerstvo financí. Při výkonu přezkoumání hospodaření je používán všemi přezkoumávacími orgány, a to Ministerstvem financí, krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy. Ministerstvo financí má však přístup pouze k souhrnným informacím krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy. V tomto informačním systému jsou obsaženy jak zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření, které jsou výsledkem provedeného přezkoumání, tak i výsledky dozorové činnosti nad přezkoumáním hospodaření. Tato skutečnost umožňuje vyhodnocovat zjištěné nedostatky v hospodaření přezkoumávaných subjektů i účinnost opatření přijatých k jejich nápravě. Informační systém obsahuje informace o průběhu a výsledcích provedeného přezkoumávání a informace o nápravných opatřeních a jejich plnění.

## **Informace o výsledcích přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků**

Usnesení vlády č. 689 z 11. 9. 2013 stanoví Ministerstvu financí povinnost každoročně zpracovat, předložit vládě k projednání a zveřejnit informaci o výsledcích přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Tato informace obsahuje i údaje o nejčastějších a nejzávažnějších zjištěních. Nedostatkem je, že neobsahuje informaci o příčinách zjištěných nedostatků.

### **6.5 Orgány finanční správy**

Výsledky kontrol orgánů finanční správy při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně jsou evidovány v systému IS CEDR. V systému IS CEDR se eviduje všechno, co se týká provedené kontroly – podnět, kontrolní zjištění, veškerá dokumentace z daňového řízení, zpráva z kontroly, opravné prostředky a rozhodnutí o opravných prostředcích. Na základě výstupů z evidence je hodnocena celková kontrolní činnost orgánů finanční správy. Výsledky z kontrol územních samosprávných celků jsou součástí evidence. Systém však neumí vyfiltrovat údaje pouze za územní samosprávné celky.

Poskytovatelé dotací mohou na výsledky kontrol nahlížet prostřednictvím speciální služby CEDR-VYKONT. Právo k náhledu na výsledky kontrol je zajišťováno na základě písemné žádosti Generálním finančním ředitelstvím. Výsledky kontrol jsou dostupné online se zpožděním 24 hod od jejich zaevidování do systému.

### **6.6 Nejvyšší kontrolní úřad**

Všechny schválené kontrolní závěry zveřejňuje prezident NKÚ ve Věstníku NKÚ (jsou přístupné na adrese [www.nku.cz](http://www.nku.cz)) a zaslání je Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě. NKÚ poskytuje Poslanecké sněmovně, Senátu, jejich orgánům a vládě na požádání kontrolní protokoly a další podklady pro schválené kontrolní závěry. Kontrolní závěry jsou souhrnnou informací o provedené kontrolní akci. Předmět kontrolní akce je většinou průřezový, tzn., že v rámci jedné kontrolní akce je kontrolována celá řada subjektů, tedy jak orgány státní správy, tak orgány územní samosprávy, případně i fyzické a právnické osoby jako příjemci



veřejné finanční podpory. S ohledem na toto nastavení je vyhodnocování činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu vůči územní samosprávě složitější.

Souhrnné výsledky kontrolní a další činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jsou zhodnoceny ve výroční zprávě publikované ve Věstníku.

## 6.7 Kontrola poskytovatelů veřejné finanční podpory

### Veřejná finanční podpora poskytovaná z národních zdrojů a krajských rozpočtů

Informace o kontrolách poskytovatelů veřejné finanční podpory z národních zdrojů a z krajských rozpočtů jsou evidovány zejména pro interní účely těchto poskytovatelů. Způsob, rozsah a forma vedení této evidence je plně na rozhodnutí příslušného orgánu. Jelikož dosud ve veřejné správě neexistoval požadavek na vyhodnocování kontrolní činnosti vůči územní samosprávě, není tomu tato evidence přizpůsobena. V některých případech se výsledky kontrolní činnosti alespoň v omezené míře (neobsahují konkrétní údaje o kontrolách územních samosprávných celků) objevují jako součást výročních zpráv příslušných poskytovatelů veřejné finanční podpory (např. Státní fond rozvoje bydlení). V případě veřejné finanční podpory jsou informace o kontrolách v omezené míře zohledněny při zpracovávání závěrečného účtu kraje.

Ministerstvo financí zpracovává evidenci výsledků z veřejnosprávních kontrol provedených u příjemců veřejné finanční podpory. Tyto výsledky jsou využívány zejména pro interní potřeby (pro sledování plnění plánu kontrol v měsíčních intervalech). Identifikované nedostatky u kontrolovaných osob slouží jako podklad pro případnou systémovou kontrolu.

Poskytovatelé veřejné finanční podpory z národních zdrojů, z krajského rozpočtu a Ministerstvo financí kontrolují žadatele a příjemce veřejné finanční podpory prostřednictvím veřejnosprávních kontrol. Výsledky z veřejnosprávních kontrol jsou souhrnným způsobem zpracovávány v roční zprávě o výsledcích finančních kontrol podle § 22 zákona o finanční kontrole. Tyto zprávy jsou každoročně zpracovávány a předávány Ministerstvu financí. Ministerstvo financí z těchto zpráv zpracovává a předkládá vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu souhrnnou zprávu za celou veřejnou správu. Souhrnná Zpráva o výsledcích finančních kontrol zpracovávána Ministerstvem financí obsahuje informace o zjištěných z výkonu veřejnosprávních kontrol, a to zejména informace o podezření na porušení rozpočtové kázně, zjištěných přesahujících hodnotu 300 000 Kč a zjištěných, na základě kterých bylo orgánům činným v trestním řízení oznámeno podezření na spáchání trestného činu. Struktura zpráv předkládaných poskytovateli veřejné finanční podpory a souhrnné zprávy Ministerstva financí je dána vyhláškou č. 416/2004 Sb. Tato struktura neumožňuje vyhodnocovat kontroly se zaměřením na kontrolní zátěž územních samosprávných celků.

### Evropské zdroje – řídicí orgány a zprostředkující subjekty

V programovém období 2014–2020 evidují řídicí orgány výsledky kontrol v monitorovacím systému (MS 2014+ resp. IS SZIF). V informačním systému jsou obsaženy komplexní údaje o provedených kontrolách, včetně všech relevantních dokumentů, a to od zahájení kontroly až po její ukončení včetně vypořádání námitek k protokolu o kontrole. V systému lze generovat sestavy, které poskytnou souhrnný přehled o kontrolní činnosti řídicích orgánů. Systém obsahuje komplexní informace a není umožněn export dat pouze za územní samosprávné celky.

Řídicí orgány vedou evidenci výsledků kontrol pro zpracování zpráv pro

- monitorovací výbor
- Platební a certifikační orgán (Ministerstvo financí odbor 55)
- Auditní orgán (Ministerstvo financí odbor 52),
- Centrální harmonizační jednotku (Ministerstvo financí odbor 47).

Tato evidence slouží jako zpětná vazba o stavu plnění účelu poskytnuté dotace a proplacení oprávněných výdajů, skutečně prokazatelných příjemci dotací. Pro potřeby Platebního a certifikačního orgánu jsou dále



zpracovávají informace ohledně celkového objemu nezpůsobilých výdajů odhalených kontrolami. V rámci evidence se nevedou odděleně údaje pouze za územní samosprávné celky.

Zjištění, které je nesrovnalostí a hodnota podílu prostředků EU přesahuje částku 10 000 EUR, je prostřednictvím informačního systému IMS předáváno Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) v rámci sítě AFCOS.

## 6.8 Auditní orgán

Evidence o výsledcích každé auditní činnosti Auditního orgánu se vede v informačním systému spravovaném Ministerstvem financí odborem 52 (ISAO). Informační systém obsahuje údaje o provedeném auditu, zejména zahajovací dokumentaci, způsob výběru vzorku, návrh zprávy a finální zprávu z provedeného auditu. Výstupy z informačního systému Auditního orgánu za jednotlivé operační programy se předávají především řídicím orgánům k přijetí dalších opatření a orgánům Evropské komise a dále vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Výroční kontrolní zpráva Auditního orgánu obsahuje celkové shrnutí výsledků činnosti Auditního orgánu, především výsledky auditů operací, výsledky auditů systému, změny řídicího a kontrolního systému a změny metodologie Auditního orgánu.



## 7 Zhodnocení fungování stávajícího systému

Současný systém kontroly územních samosprávných celků je značně rozsáhlý a nepřehledný. V systému kontrol územních samosprávných celků můžeme rozlišit tyto typy kontrol:

- a) kontrola samostatné působnosti
- b) kontrola přenesené působnosti
- c) kontrola ÚOHS
- d) přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků
- e) kontrola orgánů finanční správy
- f) kontrola NKÚ
- g) kontrola poskytovatelem veřejné finanční podpory
- h) vnitřní kontrolní systém

Nejvíce diskutovanou a problematickou oblastí je kontrola veřejné finanční podpory a s ní související kontrola veřejných zakázek. Čerpání veřejné finanční podpory přináší zátěž v podobě složité struktury kontrol. V případě čerpání veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie jsou kontrolními orgány řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, platební agentura, Auditní orgán, Platební a certifikační orgán, Evropská komise, Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům. Z pohledu příjemce veřejné finanční podpory jsou tyto kontroly duplicitní, ale každá z nich naplňuje jiný účel a je součástí kontrolního systému, jehož podmínky stanovuje evropská legislativa. K těmto kontrolním orgánům se přidávají orgány finanční správy, které jsou jako jediné oprávněny v rámci správy odvodů za porušení rozpočtové kázně vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně a příslušné penále. Orgány finanční správy vykonávají často předmětně úplně stejnou kontrolu jako poskytovatel veřejné finanční podpory. Zapojení orgánů finanční správy do systému kontrol proto působí duplicitně a prodlužují se i lhůty od zjištění porušení po odvod veřejných prostředků zpět do veřejného rozpočtu, v důsledku čehož narůstá příjemci penále. Je nutné zdůraznit, že daňová kontrola provedená na základě podnětů jiných kontrolních orgánů je de facto nástrojem pro získání dostatku důkazů pro podložení porušení rozpočtové kázně. Nejde tedy o kontrolu veřejné finanční podpory jako takové.

Při čerpání prostředků ze státního rozpočtu není kontrola tak složitá, ale trpí obdobnou duplicitou.

Určitou nejasnost by mohla vyvolávat oblast přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, která by z dílčího pohledu zaměřeného na samostatné předměty přezkoumání mohla být, v teoretické rovině, vnímána jako duplicitní nejen v rámci kontroly veřejné finanční podpory, ale částečně například i ke kontrole samostatné působnosti vykonávané Ministerstvem vnitra. Při posouzení, jestli se mezi kontrolami skutečně jedná o duplicitu, je však nezbytné zohledňovat nejen dílčí formálně vymezené předměty prověřování, ale také hloubku prováděného šetření a účel tohoto šetření. Z pohledu obcí se přezkoumávání hospodaření obcí nejeví jako zásadní problém a z dostupných informací lze předpokládat, že obce přezkoumávání svého hospodaření spíše vítají. Přezkoumávání hospodaření nevnímají primárně jako kontrolní resp. inspekční činnost, ale jako metodickou pomoc. Z ankety, kterou připravil Svaz měst a obcí vyplývá, že přezkoumávání hospodaření nepatří u obcí k nežádoucím kontrolám. Z 1182 respondentů se 72 % vyjádřilo proti zrušení přezkoumávání hospodaření.<sup>58</sup>

Kontrola přenesené a samostatné působnosti se v předmětu kontroly překrývá s jinými kontrolami jen marginálně. Kontroly ÚOHS a NKÚ jsou nezávislými kontrolami se specifickým cílem. Zatímco ÚOHS primárně ochraňuje hospodářskou soutěž, NKÚ je ústavně zakotveným zástupcem kontrolní moci v státě

<sup>58</sup> Výsledek ankety dostupný na <http://www.smocr.cz/survey/archive.aspx>.

Anketní otázka: „Souhlasíte s tím, aby podle nového zákona o kontrole ve veřejné správě byl zrušen kontrolní přezkum hospodaření obcí ze strany krajů?“



s cílem poskytovat občanům a jejím zvoleným zástupcům ujištění o tom, že je s veřejnými prostředky nakládáno řádně.

**Z analýzy stávajícího stavu vyplývá, že kontrola územních samosprávných celků je úzce spojená s čerpáním veřejné finanční podpory. Územní samosprávné celky, které nejsou příjemcem veřejné finanční podpory, mohou být kontrolovaným subjektem jen v rámci přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, kontroly přenesené a samostatné působnosti a vlastní kontroly v rámci vnitřního kontrolního systému. V případě zadávání veřejných zakázek je může zkontrolovat i ÚOHS, který ale vykonává dohled v podstatě jen na základě podnětu nebo návrhu na zahájení správního řízení. Zatížení územních samosprávných celků kontrolami je tedy v případě, kdy nečerpají veřejnou finanční podporu, minimální.**

**Veřejná finanční podpora představuje pro územní samosprávné celky závazek podřídit se i její kontrole.** Územní samosprávný celek může využívat veřejnou finanční podporu z fondů Evropské unie, z národních prostředků a v případě obce i z rozpočtů kraje. Každé toto čerpání zvyšuje pravděpodobnost kontroly, a to jak ze strany poskytovatele, tak ze strany jiných kontrolních orgánů. Poskytovatel má pravomoc kontrolovat plnění podmínek, za nichž veřejnou finanční podporu poskytuje. Mezi tyto podmínky nutně spadají i dodržování právních předpisů. Tato pravomoc poskytovatele veřejné finanční podpory nemůže být z povahy věci omezena. V případě prostředků z fondů EU mají ostatní subjekty implementační struktury obdobné postavení jako poskytovatel. Poskytují ujištění EU, která je faktickým poskytovatelem těchto veřejných prostředků, že je s nimi nakládáno v souladu s právními předpisy a speciálně v případě veřejných zakázek, že nedochází k narušování hospodářské soutěže a pravidel jednotného vnitřního trhu.

#### **a) kontrola samostatné působnosti**

Kontrolu samostatné působnosti územních samosprávných celků vykonává Ministerstvo vnitra. Předmětem kontroly je výkon samostatné působnosti daný zákonem o krajích, zákonem o obcích a zákonem o hlavním městě Praze. Naprostá většina kontrol obcí se vykonává na základě podnětu, který může podat kdokoli, nejčastěji jsou to občané konkrétní obce. Každý rok probíhá kontrola samostatné působnosti vždy u dvou krajů, nebo u jednoho kraje a u hlavního města Prahy. Cílem je postupná kontrola všech krajů. Plánování kontrol samostatné působnosti tedy nijak nenavazuje na kontrolní činnost jiných orgánů. O provedených kontrolách vede Ministerstvo vnitra evidenci kontrol výkonu samostatné působnosti. Výsledky z evidence kontrol nejsou veřejně dostupné. Ministerstvo dále vypracovává hodnotící zprávu k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy, kterou předkládá vládě.

Samotný předmět kontroly samostatné působnosti je specifický a jiný kontrolní orgán kontrolu podobného charakteru nevykonává. V některých oblastech se předmět kontroly překrývá s předmětem kontroly přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, například při kontrole odměňování členů zastupitelstva a rady. Věcně tyto oblasti spadají spíše pod kontrolu samostatné působnosti a řešení je potřebné hledat v metodickém usměrnění a koordinaci přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

Kontrola samostatné působnosti nepředstavuje v kontrolním systému nežádoucí duplicitu. Z pohledu kontrolního orgánu jde o kontrolu, která trvá nejkratší dobu – jen 4 hodiny. Skutečná zátěž pro obce je ale výrazně vyšší z důvodu, že v rámci poskytování součinnosti musí obec připravovat i potřebné podklady.

#### **b) kontrola přenesené působnosti**

Územním samosprávným celkům je svěřena přenesená působnost, v rámci které vykonávají státní správu, která byla jejím orgánům svěřena státem. Výkon přenesené působnosti u krajů a hlavního města Prahy provádějí ústřední správní úřady a u obcí jí provádějí primárně krajské úřady a v některých případech také ústřední správní úřady.

Předmětem kontroly je naplňování právních předpisů, které spadají do gesce ústředních správních úřadů. Například autorský zákon, který kontroluje Ministerstvo kultury nebo živnostenský zákon, který kontroluje Ministerstvo průmyslu a obchodu. Vychází se z předpokladu, že ústřední správní úřad, který je gestorem zákona, má nejlepší předpoklady a personální zdroje pro kontrolu činnosti, kterou upravuje



daný zákon. Dále se v rámci kontroly přenesené působnosti kontroluje dodržování procesních režimů právních předpisů (např. oblast správního řízení) nebo dodržování zákonů o územních samosprávných celcích, například realizace kontrol prováděných kraji u obcí. Ústřední správní úřady a kraje postupují při kontrole podle kontrolního řádu.

Kontroly výkonu přenesené působnosti jsou uskutečňovány na základě plánu kontrol. Krajské úřady jsou kontrolovány ústředními správními úřady podle tříletého plánu, který je včas všem zainteresovaným subjektům znám. Obce jsou kontrolovány ze strany krajských úřadů, které zpracovávají pololetní plány kontrol. Vyhodnocení kontrol výkonu přenesené působnosti územními samosprávnými celky je obsaženo v Hodnotící zprávě k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků. Plány kontroly přenesené působnosti jsou vypracovávány nezávisle na plánech kontrol jiných kontrolních orgánů a nejsou s nimi koordinované.

Kontrola přenesené působnosti není duplicitní k jiným kontrolám. Vzhledem na obsáhlý a v různých zákonech roztržštěný předmět kontroly se tento může překrývat s předmětem jiných kontrol. Jde ale o zanedbatelné duplicity, které nepředstavují pro územní samosprávné celky podstatnou zátěž.

### **c) kontrola veřejných zakázek Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže**

Primárním cílem činnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není ochrana veřejných financí, ale ochrana hospodářské soutěže. Vykonávaná kontrola má zabezpečit transparentnost, rovné zacházení a nediskriminaci při zadávání veřejných zakázek. Jde o specifickou kontrolu, která dopadá na konkrétní činnost územních samosprávných celků, tj. zadávání veřejných zakázek. Ke kontrole dochází zpravidla na základě podnětu od jiných kontrolních orgánů, kdy ÚOHS uplatňuje pravomoc vykonávat dohled nad zadáváním veřejných zakázek ve správním řízení.

ÚOHS při výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek jako jediný může zasahovat do probíhajícího zadávacího řízení a ukládat sankce za porušení zákona o veřejných zakázkách. Kontrola, kterou vykonává, je tedy svým předmětem nezaměnitelná s jinou kontrolou a není duplicitní. ÚOHS může vykonat i kontrolu na místě podle kontrolního řádu, výsledkem které je protokol o kontrole. Tuto činnost možno označit za duplicitní k jiným kontrolám veřejných zakázek. Vzhledem k povinnosti vyřizovat všechny stížnosti a podněty na zahájení správního řízení ale ÚOHS v sledovaném období 2012–2014 tento typ kontroly nevykonával.

### **d) přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků**

Specifickým druhem kontroly z hlediska předmětu je přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Přezkoumávání hospodaření územních celků je nedílnou součástí kontrolního systému veřejné správy. Předmětem přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků jsou údaje o jeho ročním hospodaření s cílem získat informace o tom, zda subjekty, které jsou přezkoumávány, hospodařily v daném roce v souladu s platnými právními předpisy.

Přezkoumávání hospodaření provádí:

- u obcí krajský úřad, statutární auditor nebo auditorská společnost (na základě rozhodnutí příslušné obce),
- u krajů Ministerstvo financí,
- u hlavního města Prahy Ministerstvo financí, statutární auditor nebo auditorská společnost (na základě rozhodnutí hlavního města Prahy),
- u městských částí hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy, statutární auditor nebo auditorská společnost (na základě rozhodnutí hlavního města Prahy).

Výsledky z přezkoumávání hospodaření všech územních samosprávných celků jsou zaznamenány v Informaci o výsledcích hospodaření územních samosprávných celků. Tento dokument ale neobsahuje informaci o příčinách zjištěných nedostatků, která by umožňovala efektivně metodicky usměrňovat činnost územních samosprávných celků. Za nedostatečnou lze považovat i zprávu o výsledku přezkoumávání hospodaření z kontroly konkrétního územního samosprávného celku, která za stávajícího stavu obsahuje pouze výčet zjištění a nedostatků a nelze ji považovat za komplexní výrok o stavu



hospodaření územních samosprávných celků.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí veřejně dostupného závěrečného účtu územního samosprávného celku a poskytuje tak možnost jak řídicím orgánům územních samosprávných celků, tak široké veřejnosti získat nezávislý náhled na vybrané oblasti hospodaření územních samosprávných celků v rovině jejich legality a potenciálních vazeb na účelnost, hospodárnost a efektivnost. Míra ujištění, kterou dokáže Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření poskytnout, je vždy závislá na zaměření, rozsahu a kvalitě realizovaného přezkoumání. Zajištění systému řízení kvality a poskytování metodické podpory je tak nezbytnou podmínkou pro nastavení trvale udržitelného rozvoje systému přezkoumání hospodaření.

Z celkového hlediska zátěže kontrolních orgánů patří přezkoumávání hospodaření k časově nejnáročnějším kontrolám, což je způsobeno tím, že zákon ukládá povinnost přezkoumat hospodaření všech obcí každý rok.

Časově náročnější je poskytování součinnosti při přezkoumání hospodaření auditorem nebo auditorskou společností. Jedna kontrola průměrně trvala 141 hod. a podílelo se na ní v průměru 11,1 zaměstnanců přezkoumávané obce. Vyšší časová náročnost je daná skutečností, že služby auditora nebo auditorské společnosti využívají spíše větší obce a města, které mají dostatek finančních prostředků pro úhradu těchto služeb. Navíc součástí služeb spojených s přezkoumáním hospodaření může být spojeno i poskytování jiných auditorských služeb podle zákona o auditorech.

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků představuje duplicitní kontrolu s několika jinými kontrolami. V předmětu se překrývá s jinými kontrolami veřejných zakázek, veřejné finanční podpory nebo i s kontrolou samostatné působnosti obcí a krajů. Tyto duplicitní kontroly jsou nežádoucí, ale lze je řešit metodicky.

Nicméně z ankety, kterou připravil Svaz měst a obcí vyplývá, že přezkoumávání hospodaření nepatří u obcí k nežádoucím kontrolám. Z 1182 respondentů se 72 % vyjádřilo proti zrušení přezkoumávání hospodaření<sup>59</sup>, protože pro obce představuje přezkoumávání hospodaření významný zdroj metodické pomoci. Obcím i dobrovolným svazkům obcí je v rámci přezkoumávání hospodaření poskytována metodická pomoc, např. jak chybu či nedostatek odstranit a do budoucna jim předcházet, popřípadě přijmout systémová opatření. Jako jediný kontrolní orgán vykonává krajský úřad pravidelnou (periodickou) roční kontrolu u obcí a dobrovolných svazků obcí. V důsledku těchto pravidelných kontrol má přezkoumání hospodaření preventivní charakter.

#### e) Kontrola v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany orgánů finanční správy

Orgány finanční správy kontrolují, zda u daňového subjektu nedošlo k porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel a jsou správcem odvodu za porušení rozpočtové kázně. Kontrolu vykonávají podle daňového řádu a v současné době ve většině případů na základě podnětu, například poskytovatele veřejné finanční podpory.

Od roku 2012 docházelo ke konstantnímu růstu počtu podnětů, které musí orgány finanční správy vyřídit. V roce 2015 bylo přes 56 % kontrol vykonaných na základě podnětu jiného kontrolního orgánu. V rámci daňového řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně představuje podnět od jiných kontrolních orgánů podklad pro rozhodnutí. V případě nedostatečné důkazní hodnoty podnětu je orgán finanční správy nucen zahájit daňovou kontrolu, která je zaměřením obdobná jako kontrola, kterou již vykonal kontrolní orgán, který podnět orgánu finanční správy zaslal. **Kontrola vykonávaná orgány finanční správy se jeví jako duplicitní ke kontrole vykonávané poskytovatelem veřejné finanční podpory.** Nicméně daňová kontrola, jak vyplývá z výše uvedeného, není samoučelná. **Kromě posouzení souladu se zákonem je jejím primárním cílem sesbírat potřebné důkazy pro vydání platebního výměru.** Daňová kontrola je nástrojem pro obstarání důkazů pro deklarování porušení rozpočtové kázně. Skutečnost, že orgány finanční správy provádí daňovou kontrolu se stejným zaměřením jako kontrolní orgány, které předaly podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, představuje pro územní

<sup>59</sup> Výsledek ankety dostupný na <http://www.smocr.cz/survey/archive.aspx>.

Anketní otázka: „Souhlasíte s tím, aby podle nového zákona o kontrole ve veřejné správě byl zrušen kontrolní přezkum hospodaření obcí ze strany krajů?“





samosprávné celky neodůvodněnou zátěž.

Za účelem sjednocování metodiky a kontrolní praxe pořádá Generální finanční ředitelství schůzky s poskytovateli evropských dotací a NKÚ za účasti zástupců Ministerstva financí a orgánů finanční správy. Předmětem těchto jednání je mimo jiné i vypořádání nesouladů kontrolních zjištění. Jednání rovněž přispívají k postupnému snižování počtu duplicitních kontrolních činností, a to formou zkvalitňování podnětů zasílaných poskytovateli na orgány finanční správy, které tak mohou aplikovat postup pro vymezení bez zahájení vlastní daňové kontroly. Těchto setkání se v letech 2015–2016 uskutečnilo celkem 20.

Výsledky kontrol jsou evidovány v systému IS CEDR. Orgány finanční správy využívají evidenci při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Výstupy jsou sledovány za celou evidenci a na jejich základě je hodnocena celková kontrolní činnost orgánů finanční správy.

Kontrola vykonávaná orgány finanční správy je z pohledu kontrolních orgánů nejnáročnější. To je způsobeno skutečností, že finanční úřady vykonávají kontroly v rámci vlastní vyhledávací činnosti, a zároveň mohou obdržet podnět pro vydání rozhodnutí v rámci podezření na porušení rozpočtové kázně od dalších kontrolních orgánů.

#### **f) Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu**

NKÚ může vykonávat kontrolu územních samosprávných celků v případě čerpání veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie nebo státního rozpočtu. Pro výkon této kontroly využívá vlastní kontrolní řád v zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadě. Na každý rozpočtový rok vypracovává NKÚ plán kontrolní činnosti, který vychází z podnětů prezidenta NKÚ, viceprezidenta NKÚ a z podnětů členů NKÚ. Podněty vycházejí z vlastní činnosti, od Poslanecké sněmovny, Senátu, jejich orgánů a vlády. Při vypracovávání plánu kontrolních činností NKÚ neformálně respektuje plány jiných kontrolních orgánů, například Auditního orgánu.

Předmět kontroly NKÚ se zdá být totožný s předmětem kontroly jiných kontrolních orgánů. Cíl kontroly NKÚ a jiných kontrolních orgánů je ale odlišný. Smyslem kontroly NKÚ je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jejich zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Jako nezávislý kontrolní orgán je vymezen v Ústavě ČR. **Tato kontrola proto není ke kontrole vykonávané jinými kontrolními orgány duplicitní.**

Délka trvání jedné kontroly ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu straně obcí je druhá nejvyšší. S ohledem na velmi nízký počet realizovaných kontrol však nepředstavuje tento typ kontroly významnou systémovou zátěž.

#### **g) Kontrola poskytovatele veřejné finanční podpory**

V případě, že je poskytována dotace ze státního rozpočtu nebo prostředků Evropské unie, probíhá před a po poskytnutí veřejných prostředků finanční kontrola podle zákona o finanční kontrole (veřejnosprávní kontrola, řídicí kontrola), a to primárně ze strany poskytovatele. Poskytovatelem veřejné finanční podpory z národních zdrojů může být ústřední orgán státní správy, organizační složka státu nebo státní fondy. Předmětem kontroly je naplňování podmínek, za nichž byla veřejná finanční podpora poskytnuta.

V případě evropských prostředků probíhá kontrola ze strany:

- řídicího orgánu a platební agentury, případně zprostředkujícího subjektu. Tyto vykonávají veřejnosprávní kontrolu u kontrolovaných osob na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie podle zákona o finanční kontrole a podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství. Předmětem kontroly je především dodržování podmínek poskytnutí veřejné finanční podpory.
- Auditního orgánu, který poskytuje ujištění Evropské komisi, že s prostředky ze souhrnného rozpočtu Evropské unie je hospodařeno řádně.



- Platebního a certifikačního orgánu, který kontroluje žádosti o platbu veřejné finanční podpory, která je následně odesílána Evropské komisi k převedení prostředků z fondů Evropské unie do České republiky.
- orgánů Evropské unie – Evropské komise, Evropského účetního dvora a Evropského úřadu pro boj proti podvodům.

Kontrola veřejné finanční podpory je dále prováděna ze strany Ministerstva financí, orgánů přezkoumávajících hospodaření územních samosprávných celků, orgánů finanční správy při posuzování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně a ze strany NKÚ.

Oprávnění Ministerstva financí vykonávat tento typ kontroly vyplývá ze zákona o finanční kontrole. Zákon o finanční kontrole vznikl před vstupem České republiky do Evropské unie a lze konstatovat, že přístup ke kontrole se od té doby výrazně proměnil. Dříve byl kladen důraz na kontrolu příjemce dotace, zatímco v současnosti je po vzoru zaměření kontroly poskytovaných dotací z fondů Evropské unie kladen důraz na kontrolu poskytovatele dotace. Změna takového charakteru kontroly je připravována v rámci návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

Při plánování kontrol dochází k částečné koordinaci. Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, je povinen zpracovávat pololetní případně roční plány kontrol na místě. Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt vloží zpracovaný plán kontrol na místě do Modulu koordinace plánování. Modul provede nad vloženým plánem vyhodnocení duplicit a zašle řídicímu orgánu, případně zprostředkujícímu subjektu informaci o výsledku. Modul řídicí orgán upozorní na duplicitní kontroly na místě projektu a u kontrolované osoby. Pokud je nezbytně nutné, aby kontrola na místě byla navzdory vyhodnocené duplicitě provedena (např. podezření na porušení rozpočtové kázně), řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, takovou kontrolu na místě musí v systému odůvodnit, aby mohl být jeho plán schválen. Auditní orgán s řídicími orgány sdílí své plány, k plánům řídicích orgánů ale přihlížet nemůže, jelikož se plánování auditů Auditního orgánu řídí pokyny Evropské komise. V programovém období 2007–2014 nebyly koordinované ani kontroly s orgány Evropské unie a v praxi byly běžné duplicitní kontroly Evropské komise právě u subjektů kontrolovaných Auditním orgánem. V novém programovém období budou dle obecného nařízení orgány Evropské unie povinny koordinovat své kontroly s kontrolou Auditního orgánu.

Plánování kontrol poskytovatelů z národních zdrojů a krajského rozpočtu je koordinováno s jinými plány kontrol jen výjimečně.

#### **h) Vnitřní kontrolní systém**

Každý územní samosprávný celek má vlastní vnitřní kontrolní systém jako integrální součást řízení. Vnitřní kontrolní systém se skládá z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu. Cílem kontroly v rámci vnitřního kontrolního systému je zajistit, aby v rámci plnění úkolů veřejné správy bylo s veřejnými prostředky nakládáno v souladu s principem 3E, tedy hospodárně, účelně a efektivně.

Kontrola vykonávaná v rámci vnitřního kontrolního systému se nazývá řídicí kontrola a jejím předmětem jsou výdajové a příjmové operace. Tato kontrola probíhá podle zákona o finanční kontrole uvnitř každého územního samosprávného celku. Za její nastavení je odpovědný vedoucí orgánu veřejné správy (ten, kdo stojí v čele organizace nebo územního samosprávného celku) a je zajišťována stanovenými vedoucími zaměstnanci, případně dalšími pověřenými zaměstnanci.

Druhou součástí vnitřního kontrolního systému je interní audit, který představuje nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování, které zajišťuje, že jsou dodržovány právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy v činnosti orgánů státní správy a že jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění. Zajišťuje se funkčně nezávislým útvarem, popřípadě k tomu pověřeným zaměstnancem. Útvar interního auditu není povinně zřizován u všech územních samosprávných celků.

Kontrola prostřednictvím vnitřního kontrolního systému směřuje dovnitř organizace a jejím hlavním cílem je poskytnout ujištění tomu, kdo je za hospodaření s veřejnými prostředky odpovědný, že s těmito prostředky je hospodařeno řádně. Fungování vnitřního kontrolního systému je v odpovědnosti územního samosprávného celku. Kontrola vykonávaná v rámci vnitřního kontrolního systému může mít stejný předmět jako jiné výše zmíněné kontroly, ale vzhledem na její cíl a adresáty zjištění ji nelze s nimi zaměňovat nebo za ně nahrazovat.



## 7.1 Zavedená opatření pro zmírnění a odstranění duplicit

Již v současné době jsou realizovány aktivity, které mají za cíl zmírnit či eliminovat duplicity, případně zmírnit dopad provedené kontroly na kontrolovaný subjekt.

### 1) Právomoc poskytovatelů nevyplatit část dotace, ukládat nápravná opatření a vyzvat k vrácení dotace nebo její části

Novelou č. 25/2015 Sb. byla rozšířena kompetence poskytovatele nevyplatit veřejnou finanční podporu nebo její část v souladu s § 14e rozpočtových pravidel. Orgány finanční správy v tomto případě nezahajují daňové řízení na domnělá porušení rozpočtové kázně. Výše zmíněnou novelou byla také výrazně posílena role poskytovatele v oblasti vymáhání již poskytnutých prostředků. Novela dala poskytovatelům možnost řešit porušení rozpočtové kázně formou nápravných opatření a výzev k vrácení poskytnutých prostředků v souladu s ustanovením § 14f odst. 1 a odst. 3 rozpočtových pravidel. V rozsahu, v jakém příjemce provede v termínu stanoveném poskytovatelem nápravné opatření na základě výzvy nebo rovněž na základě výzvy v termínu stanoveném poskytovatelem vrátí veřejnou finanční podporu, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně (§14 odst. 2 rozpočtových pravidel) a orgány finanční správy již v dané věci nevykonávají duplicitní daňovou kontrolu.

### 2) Uplatňování principu proporcionality ze strany orgánů finanční správy

Finanční úřady v případě stanovení odvodu podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel postupují na základě judikatury Nejvyššího správního soudu v souladu s principem proporcionality. Podrobnosti pro postup v souladu s tímto principem upravuje pokyn Generálního finančního ředitelství č. GFŘ – D – 27. Pokud má být stanoven odvod v souladu s principem proporcionality, je třeba při stanovení konkrétní výše odvodu zejména posoudit rozsah porušení rozpočtové kázně, jeho povahu, závažnost a dopad na naplnění účelu, zohlednit (ve prospěch či v neprospěch) všechny zjištěné okolnosti týkající se zjištěného porušení, a to např.:

- transparentnost čerpání či použití prostředků,
- délku trvání protiprávního stavu,
- nápravu či snahu o nápravu protiprávního stavu,
- poskytnutí či neposkytnutí součinnosti ze strany poskytovatele.

Výše odvodu tedy v současnosti odpovídá závažnosti porušené povinnosti v souladu s pokynem GFŘ – D – 27.

### 3) Koordinace kontrol mezi NKÚ a dalšími kontrolními orgány

Dnem 1. července 2015 došlo k nabytí účinnosti novely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadě (zákonem č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě, ve znění pozdějších předpisů). Podle této novely je NKÚ (§ 17 odst. 2) nově oprávněn opatřovat si podklady pro zpracování plánu kontrolní činnosti a jeho změn. Toto ustanovení má významnou měrou ovlivnit a napomocť NKÚ při sestavování plánu kontrol a dává i prostor vyhodnotit kontroly provedené u územních samosprávných celků jinými orgány a plán kontrol sestavovat tak, aby nedocházelo k duplicitám kontrol a nepřiměřenému zatěžování územních samosprávných celků.

### 4) Koordinační schůzky mezi kontrolními orgány a orgány finanční správy

Za účelem sjednocování metodiky a kontrolní praxe pořádá Generální finanční ředitelství schůzky s poskytovateli evropských dotací a NKÚ za účasti zástupců Ministerstva financí a orgánů finanční správy. Předmětem těchto jednání je mimo jiné i vypořádání nesouladů kontrolních zjištění. Jednání rovněž přispívají k postupnému snižování počtu duplicitních kontrolních činností, a to formou zkvalitňování podnětů zasílaných poskytovateli na orgány finanční správy, které tak mohou aplikovat postup pro vyměření bez zahájení vlastní daňové kontroly. Těchto setkání se v letech 2015–2016 uskutečnilo celkem 20.



#### **5) Metodika předávání podnětů na orgány Finanční správy ČR**

Pro omezení možných duplicitních kontrol ze strany finančních úřadů připravuje Ministerstvo financí metodický pokyn pro předávání podnětů na finanční úřady v případě podezření na porušení rozpočtové kázně. V rámci tohoto metodického pokynu budou stanoveny náležitosti, které musí daný podnět obsahovat. V případě, že budou kontrolní orgány postupovat v souladu s připravovaným metodickým pokynem, finanční úřady budou moci bez provedení duplicitní kontroly podle daňového řádu stanovit výši odvodu. Metodický pokyn bude vydán v druhém čtvrtletí roku 2017.

#### **6) Zaměření veřejnosprávní kontroly ze strany MF na kontrolu dotací z národních zdrojů**

Odbor Kontrola Ministerstva financí vykonává veřejnosprávní kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory z národních prostředků a fondů Evropské unie. Ministerstvo financí má zákonnou povinnost vykonávat tento typ kontroly na základě zákona o finanční kontrole. Ministerstvo financí omezilo tento typ kontroly pouze na poskytovanou veřejnou finanční podporu z národních zdrojů. Tím došlo k omezení duplicit s kontrolami v případě čerpání veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie.

#### **7) Koordinace kontrol v rámci Modulu koordinace plánování**

Na základě usnesení vlády č. 402/2013 probíhá plánování a koordinace kontrol vykonávaných řídicími orgány a zprostředkujícími subjekty. V případě dalších kontrolních orgánů probíhá plánování kontrol na dobrovolné bázi.

Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, je povinen zpracovávat pololetní, případně roční plány kontrol na místě. Řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, vloží zpracovaný plán kontrol na místě do Modulu koordinace plánování. Modul provede nad vloženým plánem vyhodnocení duplicit a zašle řídicímu orgánu, případně zprostředkujícímu subjektu, informaci o výsledku. Modul řídicí orgán upozorní na duplicitní kontroly na místě u projektu a u kontrolované osoby. Pokud je nezbytně nutné, aby kontrola na místě byla navzdory vyhodnocené duplicitě provedena (např. podezření na porušení rozpočtové kázně), řídicí orgán, případně zprostředkující subjekt, takovou kontrolu na místě musí v systému odůvodnit, aby mohl být jeho plán schválen.

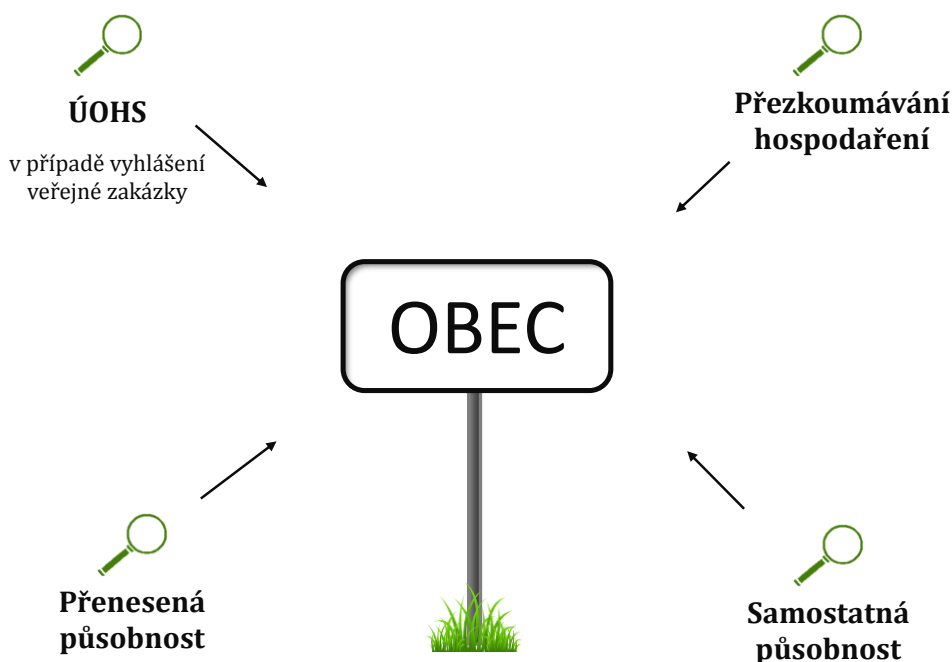
## 7.2 Shrnutí

Na základě výše uvedených informací lze konstatovat, že množství možných kontrol, které navštíví obec, závisí na skutečnosti, jestli obec čerpá veřejnou finanční podporu nebo ne. Obecně lze potenciální možnost kontroly ze strany různých kontrolních orgánů rozčlenit v rámci tří situací:

- obec, která nečerpá veřejnou finanční podporu,
- obec, která čerpá veřejnou finanční podporu z národních zdrojů a
- obec, která čerpá veřejnou finanční podporu z evropských zdrojů.

### OBEC – bez veřejné finanční podpory

---

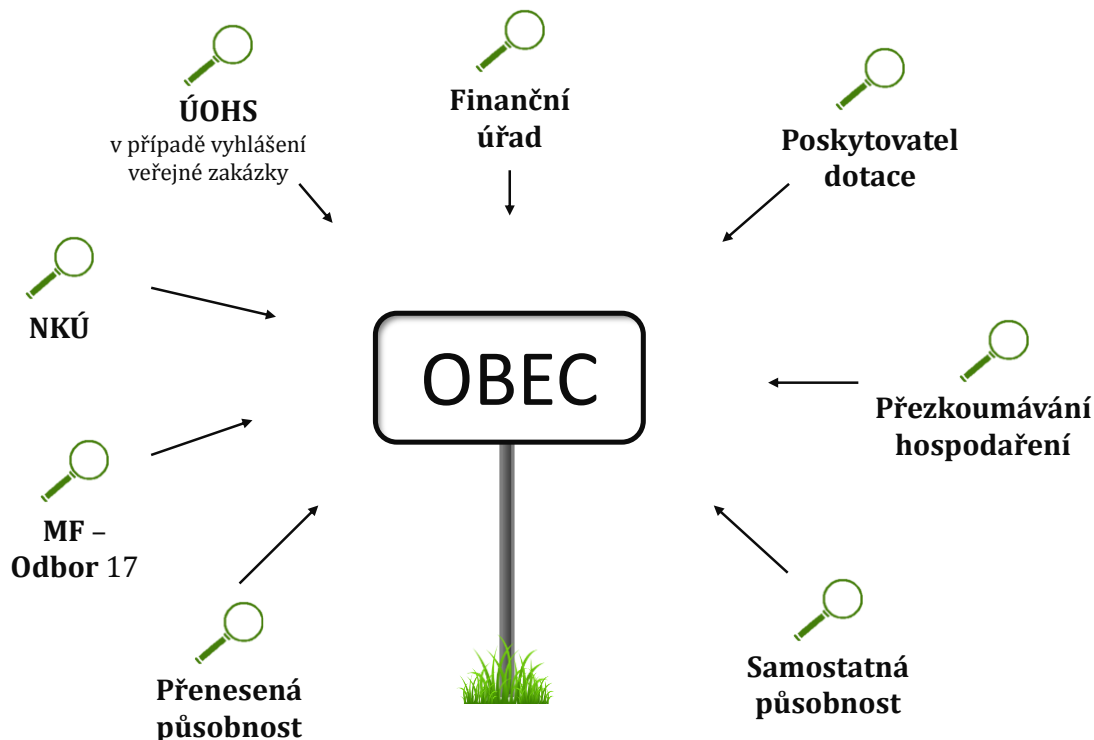


Obrázek 3 – Možné kontroly u obce bez čerpání veřejné finanční podpory

Jak je vidět na obrázku výše, v případě, kdy obec nečerpá veřejnou finanční podporu, je každý rok zkontrolována v rámci přezkoumávání hospodaření a může být také zkontrolována v rámci kontrol výkonu samostatné a přenesené působnosti. V případě, že obec zadává podlimitní nebo nadlimitní veřejné zakázky, je pod dohledem i ze strany ÚOHS. Ten šetření zahajuje buď na základě podání od neúspěšného uchazeče, nebo na základě podnětu jiného kontrolního orgánu. Vlastní kontrolní činnost z kapacitních důvodů nevykonává.

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků představuje duplicitní kontrolu s několika jinými kontrolami. V předmětu se překrývá s kontrolou veřejných zakázek, s kontrolou veřejné finanční podpory nebo i s kontrolou samostatné působnosti obcí a krajů.

## OBEC - veřejná finanční podpora z národních zdrojů



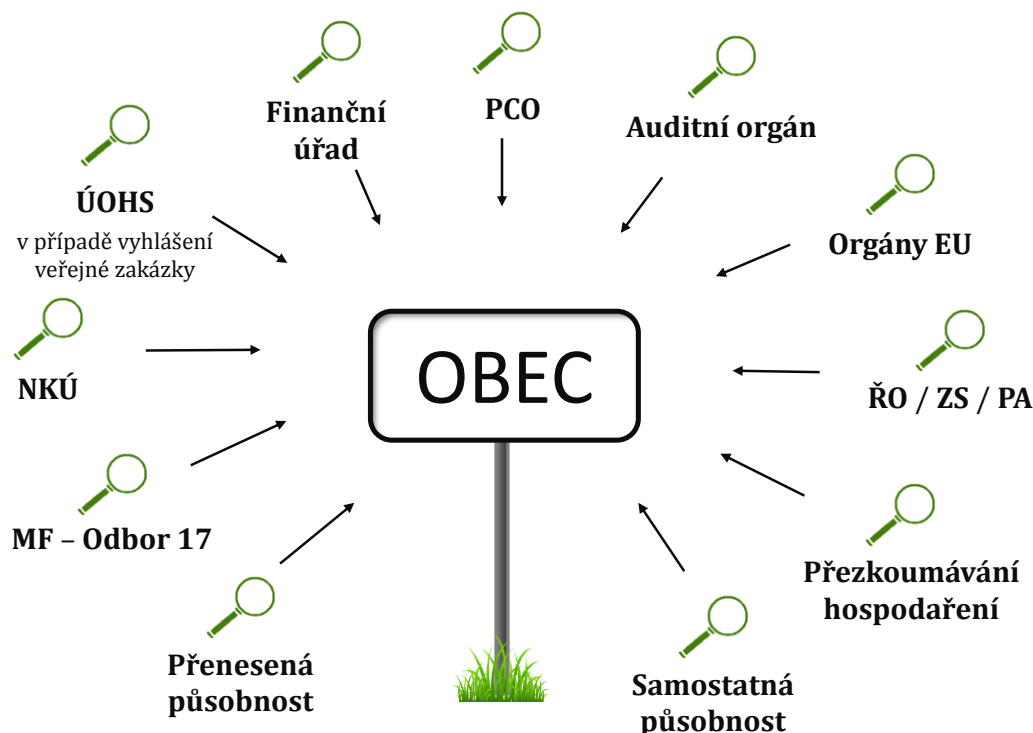
Obrázek 4 - Možné kontroly u obce v případě čerpání veřejné finanční podpory z národních zdrojů

V případě, že obec čerpá dotaci z národních zdrojů, mohou u ní proběhnout stejné kontroly jako u obce, která veřejnou finanční podporu nečerpá. Navíc však může být tato obec zkontrolována poskytovatelem dotace s cílem zjistit, zda jsou naplňovány podmínky poskytnutí dotace. Kontrolu může vykonat také finanční úřad za účelem ověření, zda v souvislosti s čerpáním veřejné finanční podpory nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

Kontrolu poskytování účelově určených dotací může kontrolovat také Ministerstvo financí (odbor 17) a Nejvyšší kontrolní úřad. NKÚ je nezávislý kontrolní orgán a smyslem jeho kontroly je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jejich voleným zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně.

Při čerpání veřejné finanční podpory může docházet k nežádoucím duplicitám při kontrole poskytovatele dotace a následné kontrole orgány finanční správy, která je způsobena nedostatečným obsahem podnětu, který poskytovatel dotace předává na orgány finanční správy. Je nutné zdůraznit, že daňová kontrola provedená na základě podnětů jiných kontrolních orgánů je de facto nástrojem pro získání dostatku důkazů pro podložení porušení rozpočtové kázně. Nejde tedy o kontrolu veřejné finanční podpory jako takové. Nežádoucí duplicitu představuje kontrola žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory ze strany Ministerstva financí.

## OBEC - veřejná finanční podpora z fondů EU



Obrázek 5 - Možné kontroly u obce v případě čerpání veřejné finanční podpory z evropských zdrojů

V případě, že obec čerpá veřejnou finanční podporu z evropských zdrojů, může být zkontrolována stejnými orgány, které mohou zkontrolovat obec čerpající veřejnou finanční podporu z národních zdrojů. Poskytovatele dotace v tomto případě představují řídicí orgány, popř. zprostředkující subjekty. Kontrola může být navíc vykonána Auditním orgánem a ve výjimečných případech Platebním a certifikačním orgánem. Kontrolu mohou dále vykonat další orgány Evropské unie, a to Evropská komise, Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům. Tyto kontroly jsou však předpokladem pro čerpání evropských dotací a nelze je omezit v rámci národní legislativy. Nejedná se tedy o nežádoucí duplicitní kontroly.

Z provedené nákladové analýzy také vyplynulo, že časová příprava obcí na kontrolu je náročnější než fáze poskytování součinnosti a fáze následující po kontrole na místě s výjimkou kontroly Auditního orgánu a kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu. V případě kontroly přenesené působnosti, samostatné působnosti, přezkoumávání hospodaření a kontroly finančních úřadů se pohybuje časová náročnost přípravy na kontrolu kolem 50 % z celkového času kontroly. Zatížení obcí dlouhou přípravou na kontrolu lze omezit tím, že kontrolní orgány nebudou vyžadovat od obcí informace, které si mohou opatřit z jim dostupných zdrojů.

V oblasti pravděpodobnosti výskytu kontrol u obce v rámci jednoho roku za předpokladu ideálních podmínek, kdy všechny kontrolní orgány mohou navštívit všechny obce, lze tvrdit, že nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě dvě kontroly – 46,3 %. Právě jedna kontrola navštíví obec v 31 % případů. Třetí nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě 3 kontroly, a to ve 20 % případů.

Obecně lze tvrdit, že výsledky provedených kontrol jsou významnou zpětnou vazbou pro ústřední orgány státní správy, která je zohledňována v jejich koncepční, legislativní a zejména metodické činnosti. V současné době jsou však ve většině případů výsledky kontrolní činnosti k dispozici pouze danému kontrolnímu orgánu. Využívání výsledků kontrol jednoho kontrolního orgánu druhým (tzv. sdílení výsledků kontrolní činnosti) je přitom základním předpokladem naplňování principu jednotného auditu. Podstatou tohoto principu je, že jiný kontrolní orgán se může na výsledek předcházející kontroly



spolehnout, a svou kontrolu zaměřit jiným směrem nebo ji vůbec nerealizovat. Sdílení výsledků kontrol je klíčem pro jejich správné a účinné zacílení.





## 8 Návrh změn v nastavení systému kontrol

Kontrolní systém v České republice nastavuje několik zákonů, které vznikaly postupně a za různých podmínek. Příkladem je zákon o finanční kontrole, který je platný již 15 let. V průběhu tohoto období bylo navrženo několik jeho novelizací i nahrazujících úprav s řadou opatření dopadajících na kontrolní systém územních samosprávných celků. Již novela zákona o finanční kontrole z roku 2011<sup>60</sup> usilovala o audit ve veřejné správě, který mělo provádět Ministerstvo financí. Zásadní změny byly obsaženy i v návrhu zákona z roku 2014<sup>61</sup>, který měl nahradit zákon o finanční kontrole. Podle tohoto návrhu mělo dojít k zrušení zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a jeho novel. Předpokládalo se, že funkce přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků bude zajištěna kontrolními postupy Nejvyššího kontrolního úřadu. Na základě výslovného požadavku územních samosprávných celků v připomínkovém řízení bylo ale od tohoto opatření upuštěno.

Dalším opatřením, které návrh zákona z roku 2014 prosazoval, bylo vyloučení orgánů finanční správy z řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Tato odpovědnost měla být převedena na poskytovatele veřejné finanční podpory, čímž by odpadla kontrola ze strany orgánů finanční správy. Připomínkové řízení ale opět ukázalo, že touto změnou by nedošlo k vyřešení problému s duplicitními kontrolami. Příčina problému totiž nespočívá v právní úpravě, ale v nedostatečném obsahu podnětů předávaných na orgány finanční správy.

Na základě zjištění z provedené analýzy jsou navržena opatření, která si dávají za cíl odstranit duplicitní kontroly a zefektivnit systém kontrol územních samosprávných celků.

---

<sup>60</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>61</sup> Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrh prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě.



Číslo opatření	Zjištění	Příčina	Opatření	Nástroj	Termín implementace
1	System kontroly územních samosprávných celků není vyhodnocován z hlediska efektivnosti. Není zejména nastaven způsob poměrování nákladů vynakládaných na systém a přidávané hodnoty zavedených kontrol.	Neexistovala poptávka po vyhodnocování účinnosti systému.	Bude vypracována zpráva o hodnocení systému kontroly územních samosprávných celků. Zpráva by se zpracovávala v tříleté periodicitě a předkládala by se k projednání vládě ČR. Zpráva bude analyzovat a vyhodnocovat účinnost navrhovaných opatření přijatých na základě této analýzy a navrhnout další opatření pro zajištění efektivního fungování systému. Zpráva se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti.  Za účelem vyhodnocení systému kontroly územních samosprávných celků bude vytvořena pracovní skupina (dále jen „PS ÚSC“).	Usnesení Vlády ČR	1. 9. 2017  První zpráva bude vyhodnocena za období 2018–2021
2	Kontrola veřejné finanční podpory Ministerstvem financí představuje duplicitu v kontrolním systému vůči kontrolám realizovaným poskytovateli dotací a jinými kontrolními orgány.	Pravomoc a tudíž i povinnost Ministerstva financí provádět veřejnosprávní kontrolu u poskytovatelů, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory je dána zákonem o finanční kontrole.	Změna pravomocí Ministerstva financí. Koncepční změna spočívající v přechodu od kontroly žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory k auditu systému poskytovatelů (vrchní audit). Tento audit nebude prováděn u územních samosprávných celků.	Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole	
3	V praxi není efektivně naplňován princip jednotného auditu, tedy evidence a sdílení dokumentů a záznamů souvisejících s průběhem kontroly, ze kterých lze rekonstruovat posloupnost při rozhodování o výsledku kontroly a tyto činnosti ověřit.	Absence platformy pro automatizované sdílení výsledků kontrol územních samosprávných celků.	Stanovení povinnosti orgánům státní správy vkládat informace o kontrolách do informačního systému Ministerstva financí (stávající IS MKP).	/V případě, že nedojde ke schválení zákona o řízení a kontrole veřejných financí, Ministerstvo financí rozšíří povědomí o Informačním systému MKP s cílem zapojit do využívání modulu co nejvíce kontrolních orgánů na dobrovolné bázi (v souladu s § 25 kontrolního řádu). /	1. 1. 2018
4	Kvalita výstupů kontrolní činnosti není posuzována ani vyhodnocována komplexně a úroveň kontrolních výstupů se značně liší.	Řízení kvality výstupů kontrolní činnosti je ponecháváno čistě na nastavení pravidel vnitřního kontrolního systému jednotlivých kontrolních orgánů.	Periodické vyhodnocování kvality výstupů kontrolních orgánů Ministerstvem financí na základě podkladů z IS MKP ve spolupráci s jinými kontrolními orgány. Cílení metodické podpory Ministerstva financí podle výsledků tohoto vyhodnocení. Prověřování kvality výstupů kontrolní činnosti v rámci vrchního auditu Ministerstva financí.	Metodická doporučení Ministerstva financí	



Číslo opatření	Zjištění	Příčina	Opatření	Nástroj	Termín implementace
5	Zprávy o výsledcích finanční kontroly a tedy i o kontrole dotací poskytovaných územním samosprávným celkům nemají potřebnou vypovídací hodnotu a neobsahují data, z nichž je možné vyhodnocovat účinnost kontrolního systému.	Vyhláška č. 416/2004 Sb., která upravuje strukturu zpráv, nebyla od doby své účinnosti novelizovaná, a tudíž nereaguje na vývoj kontrolního systému.	Stanovení obsahu zpráv tak, aby sesbírané informace poskytl ucelenou informaci o provedených kontrolách.	Prováděcí vyhláška k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole  /V případě, že nedojde ke schválení zákona o řízení a kontrole veřejných financí, Ministerstvo financí připraví návrh na úpravu vyhlášky č. 416/2004 Sb./	1. 1. 2018
6	Informace o výkonu kontrol územních samosprávných celků nejsou evidována a není možné vyhodnocovat přidanou hodnotu, časovou náročnost a administrativní zátěž kontrol.	Neexistovala potřeba vykazovat údaje o kontrolách územních samosprávných celků.	Stanovení povinnosti orgánům státní správy evidovat data o kontrolách v určité struktuře, aby tyto údaje měly potřebnou vypovídací hodnotu a mohly být vzájemně porovnatelné. Opatření se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti.	Usnesení vlády ČR	1. 1. 2018
7	Neexistuje systém pro vyhodnocování kontrolních závěrů NKÚ ve vztahu k ÚSC.	Neexistovala potřeba vyhodnocování kontrolních závěrů NKÚ.	Analýza kontrolních závěrů NKÚ ve vztahu k ÚSC v rámci agendy PS ÚSC pro získání podkladu pro směřování metodické pomoci.	Usnesení vlády ČR	1. 1. 2018
8	Duplicita v rámci dílčího předmětu přezkoumávání hospodaření s předmětem kontroly samostatné působnosti Ministerstvem vnitra a jiných kontrolních orgánů.	Překryv formálního vymezení dílčího předmětu kontroly.	Metodické upřesnění předmětů přezkoumávání hospodaření na úrovni Ministerstva financí tak, aby nedocházelo k překryvu kontrolované agendy s Ministerstvem vnitra a dalšími kontrolními orgány.	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s ostatními přezkoumávacími orgány, Ministerstvem vnitra a Komorou auditorů	1. 7. 2018
9	Příprava na kontrolu u obcí trvá ve většině případů déle než poskytování součinnosti při kontrole na místě.	Nedostatečné využívání podkladů ke kontrole, které jsou dostupné z veřejných zdrojů.	Metodická úprava postupu přípravy na kontrolu, tak aby kontrolní orgány více využívaly veřejně dostupné zdroje (např. Monitor – státní pokladna).	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s Ministerstvem vnitra	1. 9. 2017
10	Zpráva o výsledku přezkoumání nemá jednotnou podobu. Zprávu nelze považovat za komplexní výrok o stavu ÚSC.	Zákon stanovuje pouze minimální požadavky na obsah zprávy.	Stanovení požadavků na obsah zprávy o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s přezkoumávacími orgány a Komorou auditorů.	1. 7. 2018
11	Výstupy z kontrolní činnosti nejsou ve většině případů vyhodnocovány pro účely metodického působení.	Nebyla stanovena povinnost provádět tyto činnosti	Zpracování výstupů kontrolní činnosti pro preventivní působení a edukativní využití kontrolovaných subjektů. Toto opatření se nevztahuje na kontroly samostatné a přenesené působnosti	Metodické doporučení Ministerstva financí	1. 1. 2018