

Č. j.: MF-10257/2020/47



Centrální harmonizační jednotka

Ministerstvo financí ČR



## Zpráva

o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2019

Duben 2020

## Obsah

Úvod.....	3
1 Veřejnosprávní kontrola.....	5
2 Veřejnosprávní kontrola prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie.....	8
3 Kontrola v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany finančních úřadů .....	10
4 Vnitřní kontrolní systém.....	12
Závěr .....	15

## Úvod

Ministerstvo financí vypracovalo zprávu o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2019 (dále jen „Zpráva“) v souladu s ustanovením § 22 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). **Zpráva obsahuje souhrnné zhodnocení výsledků finančních kontrol zajišťovaných orgány veřejné správy včetně přehledu nejvýznamnějších kontrolních zjištění.**<sup>1</sup>

Od 1. ledna 2020 platí nová legislativní pravidla stanovená novelou zákona o finanční kontrole a novelou vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole. Zásadně byla zjednodušena struktura a rozsah zprávy o výsledcích finančních kontrol, kterou ministerstvu financí předkládají jednotlivé orgány veřejné správy. Odstraněno bylo zejména duplicitní a nadbytečné vykazování, které způsobovalo administrativní zatížení dotčených orgánů veřejné správy.

Orgány veřejné správy, které mají povinnost odevzdat zprávu o výsledcích finančních kontrol, definuje ustanovení § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole. Výsledky obsažené ve Zprávě vychází z výsledků jednotlivých zpráv, které vyplnily a předložily:

- organizační složky státu
- územní samosprávné celky
  - kraje
  - hlavní město Praha a městské části hlavního města Prahy
  - obce, statutární města
- ostatní orgány veřejné správy
  - státní příspěvkové organizace
  - státní fondy
  - Regionální rady regionů soudržnosti
  - příspěvkové organizace územních samosprávných celků
  - jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem
  - jiné právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky

Zhodnocení výsledků finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2019 provedlo 3 332 orgánů veřejné správy.<sup>2</sup> Ke snížení počtu orgánů veřejné správy, které hodnotily výsledky finančních kontrol, došlo z důvodu zjednodušení vykazovací povinnosti. Novelou vyhlášky č. 416/2004, kterou se provádí zákon o finanční kontrole, byla stanovena výjimka z vykazovací povinnosti pro nejmenší orgány veřejné správy, které nemají zřízenou funkci interního auditu a ve sledovaném roce nevykonaly veřejnosprávní kontrolu.

Ve Zprávě byly rovněž využity poznatky, zkušenosti a zjištění ministerstva financí z výkonu činnosti v oblasti finanční kontroly a dále informace o kontrolách prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie z informačního systému ministerstva pro místní rozvoj a informace o porušení rozpočtové kázně, které eviduje Generální finanční ředitelství.

Výkon finanční kontroly byl v roce 2019 v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 22. 7. 2019 č. 524 ke Zprávě o výsledcích finančních kontrol za rok 2018 zaměřen na

- odhalování porušování rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,
- odhalování skutečností nasvědčujících spáchání trestního činu při hospodaření s finančními prostředky a majetkem,
- dodržování zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek,
- dodržování právních předpisů v oblasti účetnictví a evidenci a vymáhání pohledávek.

<sup>1</sup> Podrobné informace o systému finanční kontroly včetně souvisejících metodických materiálů jsou přístupné na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi>.

<sup>2</sup> Ministerstvo financí vychází z souhrnném zhodnocení primárně z dat poskytnutých jednotlivými orgány veřejné správy.

## Finanční kontrola v roce 2019 v kostce

### Veřejnosprávní kontrolu tvoří:

- kontrola hospodaření podřízených organizací
- kontrola veřejné finanční podpory
- kontrola prováděná ministerstvem financí

V roce 2019 bylo vykonáno 45 464 veřejnosprávních kontrol na místě<sup>3</sup>, z toho

- 13 364 vykonaly organizační složky státu
- 19 785 vykonaly územní samosprávné celky
- 12 315 vykonaly ostatní orgány veřejné správy

K výkonu veřejnosprávní kontroly bylo vydáno celkem 9 669 pověření, z toho

- 1 705 u organizačních složek státu
- 6 355 u územních samosprávných celků
- 1 609 u ostatních orgánů veřejné správy

### Vnitřní kontrolní systém tvoří:

- interní audit
- řídicí a kontrolní mechanismy uvnitř orgánů veřejné správy

U 1 297 orgánů veřejné správy je zřízená funkce **interního auditu**.

V roce 2019 bylo vykonáno 5 031 interních auditů, z toho

- 614 vykonaly organizační složky státu
- 1 901 vykonaly územní samosprávné celky
- 2 516 vykonaly ostatní orgány veřejné správy

**Schvalovací procesy řídicí kontroly** jsou upraveny ve vnitřních předpisech u 89 % orgánů veřejné správy, které odevzdaly zprávu.

### Závažná zjištění z vykonaných finančních kontrol

Dle informací zaslaných ministerstvu financí v souladu s ustanovením § 22 odst. 5 zákona o finanční kontrole, kontrolní orgány na základě zjištění z vykonaných finančních kontrol

a) oznámily v 32 případech podezření na spáchání trestného činu orgánům činným v trestním řízení. Podezření na spáchání trestního činu se týkalo zejména

- podvodu
- dotačního podvodu
- zpronevěry
- zneužití pravomoci úřední osoby

b) identifikovaly 87 případů neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků, které v jednotlivých případech přesahovalo 300 000 Kč. Celková výše neoprávněného použití, zadržení, ztráty nebo poškození veřejných prostředků činí 301 972 961 Kč.

<sup>3</sup> Do počtu veřejnosprávních kontrol jsou zahrnuty pouze veřejnosprávní kontroly na místě, které kontrolní orgán provedl na základě zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. K výkonu této kontroly musí kontrolní orgán pověřit své zaměstnance.

# 1 Veřejnosprávní kontrola

Veřejnosprávní kontrola je finanční kontrolou skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití. Veřejnosprávní kontrolou je kontrola hospodaření orgánu veřejné správy nebo kontrola žadatele a příjemce veřejné finanční podpory.

Ve veřejné správě bylo vykonáno 45 464 veřejnosprávních kontrol.

**Organizační složky státu** vykonaly 13 364 veřejnosprávních kontrol, z toho 503 vykonalo **ministerstvo financí**.

**Územní samosprávné celky** vykonaly 19 785 kontrol, z toho

- 4 557 vykonaly kraje
- 15 228 vykonaly obce

**Ostatní orgány veřejné správy** vykonaly 12 315 veřejnosprávních kontrol.

Kontrolní orgány vykonaly 85 % veřejnosprávních kontrol na základě plánu kontrol a 15 % mimo plán kontrol.

## Ministerstvo financí doporučuje

Plány veřejnosprávní kontroly by kontrolní orgány měly zakládat především na analýze rizik.

U kontroly hospodaření podřízených organizací lze vycházet například z

- rozsahu hlavní činnosti podřízené organizace
- objemu rozpočtu
- výsledků předcházejících kontrol

U kontroly veřejné finanční podpory jsou relevantní tato kritéria

- výše poskytované podpory
- účel veřejné finanční podpory
- zkušenosti s příjemcem veřejné finanční podpory

Na základě zjištění z vykonaných veřejnosprávních kontrol předaly kontrolní orgány 1 692 podnětů k dalšímu řízení, z toho

- 1 392 jako podezření na porušení rozpočtové kázně
- 27 jako podezření na spáchání trestního činu
- 273 jako jiné pochybení

## Ministerstvo financí doporučuje

Výsledky veřejnosprávní kontroly by měly být využívány jako podklad pro

- rozhodnutí o schválení prostředků určených na hospodaření podřízené organizace
- rozhodování o poskytnutí veřejné finanční podpory v budoucnosti
- poskytování metodické pomoci podřízeným organizacím a příjemcům dotací
- tvorbě nových dotačních programů
- hodnocení vedení podřízené organizace

### **Při kontrole hospodaření** kontrolní orgány odhalily závažné nedostatky v

- nastavení a výkonu finanční kontroly
- hospodaření s majetkem
- účetnictví
- rozpočtu

Kontrolní orgány identifikovaly svá zjištění nejčastěji v oblasti finanční kontroly a účetnictví. Dále se nedostatky často objevují v nastavení vnitřních předpisů a v odměňování. V řadě případů kontrola odhalí zejména formální nedostatky, které nemají zásadní vliv na hospodaření. Toto může být způsobeno nevhodným zaměřením kontroly nebo provedením kontroly bez vstupní analýzy rizik.

#### **Ministerstvo financí upozorňuje**

Organizační složka státu má dle ustanovení § 14 odst. 4 a 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, povinnost vymáhat smluvní pokutu. V rámci veřejnosprávních kontrol hospodaření byla identifikována špatná praxe, že organizační složky státu upustily od vymáhání smluvních pokut. K upuštění od vymáhání smluvní pokuty by nemělo až na výjimečné případy docházet (např. vyšší moc). Pokud nastaly výjimečné případy, je nutné změnu smluvních podmínek dokumentovat, včetně důvodů změny smluvních podmínek, a to nejlépe v dodatku ke smlouvě. Jestliže ke změně smluvních podmínek nedošlo, měla by být smluvní pokuta za nedodržení podmínek smlouvy za jinak stejných okolností po dodavateli vymáhána.

### **Při kontrole veřejné finanční podpory** kontrolní orgány odhalily nedostatky, které spočívaly v

- nedodržení účelu veřejné finanční podpory
- nedodržení podmínek stanovených rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou
- nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek
- nedodržení pravidel pro vedení účetnictví

Nedodržení účelu a podmínek, za nichž byla veřejná finanční podpora poskytnuta včetně pochybení v oblasti účetnictví, patří mezi nejčastější zjištění kontrolních orgánů.

#### **Ministerstvo financí upozorňuje**

Při zadávání veřejných zakázek je nutno dbát na dodržení zásady zákazu diskriminace, rovného zacházení, transparentnosti a přiměřenosti. Při veřejnosprávních kontrolách je častým zjištěním, že kontrolovaná osoba stanovila příliš vysoký požadovaný finanční objem referenční zakázky vůči jednomu objednateli, což výrazně omezilo schopnost splnění této podmínky ze strany více možných dodavatelů. Prokázání technické kvalifikace musí zadavatel v zadávací dokumentaci ve smyslu § 73 odst. 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, stanovit přiměřeně vzhledem ke složitosti a rozsahu předmětu veřejné zakázky. Tato podmínka dopadá i na velikost požadované referenční zakázky. Smyslem referenční zakázky by měla být schopnost prokázání realizace dodávek v určitém souhrnném objemu a ve stanovených termínech plnění v průběhu stanoveného časového úseku, bez nezbytné spojitosti s jedním jediným odběratelem. Schopnost dodavatele dodávat plnění v minimálním požadovaném objemu může být bez pochyby rovněž naplněna několika dodávkami menšího objemu poskytovanými několika objednatelům, a přesto může být v souhrnu za stanovený časový úsek minimální požadovaná referenční hodnota naplněna. Velikost referenční zakázky je předmětem rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a soudů.

**Vybrané závěry ministerstva financí učiněné na základě předložených zpráv**

1. Přestože zákon o finanční kontrole stanoví, že veřejnosprávní kontrolu musí vykonávat zaměstnanci orgánu veřejné správy, z předložených zpráv o výsledcích finančních kontrol vyplývá, že některé orgány veřejné správy pověřují výkonem veřejnosprávní kontroly externí subjekt. Výkonem veřejnosprávní kontroly nelze pověřit externí subjekt, například soukromou společnost nebo auditora. Tento postup je v rozporu se zákonem o finanční kontrole. Soukromá společnost nebo auditor mohou v rámci veřejnosprávní kontroly plnit roli tzv. přizvané osoby.
2. Z předložených zpráv o výsledcích finančních kontrol vyplývá, že některé orgány veřejné správy vybírají kontrolované subjekty do plánu kontrol pouze náhodným výběrem nebo na základě časové hlediska. Postup, kdy je plán veřejnosprávní kontroly připraven náhodným výběrem nebo pouze na základě časového hlediska, (tj. do plánu jsou zahrnuty subjekty tak, aby byly zkontrolovány jednou za určité časové období) není vhodný a účelný. Plán veřejnosprávní kontroly by měl pro dosažení jejího účelu kontrolní orgán vytvářet na základě analýzy rizik (v případě, že kontrola není vykonávána u všech příjemců veřejné finanční podpory, resp. u 100 % operací, nebo u všech podřízených organizací). Jen pokud bude tento předpoklad splněn, může kontrolní orgán ověřit oblasti, které jsou zásadní pro hospodaření s veřejnými prostředky. V opačném případě hrozí, že bude kontrola zaměřena pouze na formality.
3. Výkon veřejnosprávní kontroly je v některých případech zaměňován s kontrolou, kterou vykonává kontrolní nebo finanční výbor zastupitelstva územního samosprávného celku. Kontrola, kterou vykonává kontrolní a finanční výbor na základě pověření zastupitelstva, má jiný cíl a také je vykonávána podle jiných pravidel.

## 2 Veřejnosprávní kontrola prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie

Fondy Evropské unie 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, jsou součástí implementační struktury. Těmito subjekty jsou: řídicí orgány<sup>4</sup>, zprostředkující subjekty, platební a certifikační orgán, auditní orgán a centrální kontaktní bod sítě AFCOS.

V roce 2019 vykonaly řídicí orgány a ministerstvo financí 1 875 veřejnosprávních kontrol<sup>4</sup> prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie, z toho

- 1 433 vykonaly řídicí orgány v rámci programového období 2014 - 2020<sup>5</sup>
- 442 vykonalo ministerstvo financí (auditní orgán a platební a certifikační orgán)

Z celkového počtu 1 875 veřejnosprávních kontrol prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie bylo vykonáno

- 212 kontrol u obcí
- 72 kontrol u krajů

Kontrolní orgány vykonaly 81 % veřejnosprávních kontrol na základě plánu kontrol a 19 % mimo plán kontrol.

**Celkem bylo zkontrolováno 42 808 647 435 Kč.**

Kontrolní orgány odhalily 983 zjištění a **identifikovaly korekce ve výši 366 137 264 Kč**, tj. 0,85 % z celkového objemu kontrolovaných prostředků.

Z toho auditní orgán auditoval prostředky ve výši **23 478 915 174 Kč** a identifikoval nesrovnalosti ve výši **207 238 741 Kč**, tj. 0,89% z celkového objemu auditovaných prostředků.

	Objem auditovaných prostředků	Identifikovaná nesrovnalost	Chybovost
<b>2017</b>	16 981 182 192 Kč	460 397 988 Kč	2,71 %
<b>2018</b>	14 658 449 347 Kč	165 805 687 Kč	1,13%
<b>2019</b>	23 478 915 174 Kč	208 369 292 Kč	0,89%

Tabulka: Chybovost vyplývající z auditů prostředků poskytnutých z Evropských investičních a strukturálních fondů, který vykonal Auditní orgán

Při kontrole prostředků, které byly poskytnuty z fondů Evropské unie, kontrolní orgány odhalily závažné nedostatky, které spočívaly v

- nedodržení účelu veřejné finanční podpory
- nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek
- nedodržení pravidel poskytování veřejné podpory

<sup>4</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Magistrát hlavního města Prahy, Ministerstvo zemědělství

<sup>5</sup> Jedná se o kontroly prostředků poskytnutých z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF). Nejsou zde obsažené kontroly prostředků poskytnutých ze zemědělských fondů nebo fondu migrační a azylové politiky.



Nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek patří vedle nedodržení podmínek stanovených rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou a nesprávného vykazování mezi nejčastější zjištění kontrolních orgánů.

Centrální kontaktní bod sítě AFCOS (ministerstvo financí) předal v roce 2019 Evropské komisi - Evropskému úřadu pro boj proti podvodům 281 případů nových nesrovnalostí zjištěných v rámci implementace evropských fondů za všechna programová období, včetně oblasti společné zemědělské politiky. Souhrnná částka dotčená nesrovnalostí v roce 2019 činila 41 785 853 EUR.<sup>6</sup>

	Počet nahlášených nesrovnalostí	Částka dotčená nesrovnalostí (v EUR)
<b>2017</b>	348	69 136 252
<b>2018</b>	251	93 151 692
<b>2019</b>	281	41 785 853

Tabulka: Vývoj hlášení nesrovnalostí v letech 2017-2019

<sup>6</sup> Částka dotčená nesrovnalostí, kterou vykazuje ministerstvo financí Evropské komisi, neodpovídá částce korekcí, které identifikovaly kontrolní orgány. Rozdíl je způsoben zejména tím, že částka nesrovnalostí se týká všech programových období, všech fondů a oblasti společné zemědělské politiky, kdežto uváděné částky korekcí se týkají jen programového období 2014-2020 a fondů, které pro hlášení nesrovnalostí používají informační systém MS2014+. Dále je třeba upozornit, že předmětem hlášení Evropské komisi jsou pouze případy, kdy příspěvek z evropských fondů přesáhne 10 000 EUR.

### 3 Kontrola v oblasti porušení rozpočtové kázně ze strany finančních úřadů

Orgány finanční správy vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně. V rámci správy odvodů za porušení rozpočtové kázně provádějí finanční úřady kontrolní činnost, jejíž součástí je prověřování skutečností zakládajících povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně a penále. Kontrolní činnost mohou finanční úřady vykonávat na základě vlastní vyhledávací činnosti nebo na základě zasílaných podnětů. Finanční úřady jsou kompetentní také vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem. O odvolání proti rozhodnutí finančních úřadů rozhoduje Odvolací finanční ředitelství.

V roce 2019 finanční úřady vykonaly 2 878 daňových kontrol veřejné finanční podpory, z toho

- 1 200 kontrol se týkalo národních prostředků
- 1 678 kontrol se týkalo prostředků z fondů Evropské unie

Finanční úřady zkontrolovaly 2 251 subjektů, z toho

- 865 příjemců veřejné finanční podpory z národních prostředků
- 1 386 příjemců veřejné finanční podpory z fondů Evropské unie

Ze zkontrolovaných subjektů bylo 459 obcí a 7 krajů.

Celkem finanční úřady provedly kontrolu prostředků v objemu 24 773 721 201 Kč, z toho

- 8 473 073 868 Kč představovaly prostředky z národních prostředků
- 16 300 647 333 Kč prostředky z fondů Evropské unie

Daňovou kontrolu veřejné finanční podpory vykonávalo 434 kontrolorů.

Finanční úřady odhalily závažné nedostatky, které spočívaly v

- nedodržení účelu veřejné finanční podpory
- nedodržení pravidel pro způsobilost výdajů

Jako příklady významných pochybení lze jmenovat

- nesplnění účelu veřejné finanční podpory, resp. čerpání podpory k jinému účelu
- vystavování fiktivních faktur za účelem proplacení dotačních prostředků
- falšování dokladů o splnění účelu nebo pro vícenásobné proplacení prostředků dotace

Nejčastěji finanční úřady odhalily nedostatky, které spočívaly v

- nedodržení účelu veřejné finanční podpory
- nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek
- nedodržení stanovených lhůt
- nedodržení pravidel vykazování

## Ministerstvo financí upozorňuje

Příjemce veřejné finanční podpory může použít poskytnuté prostředky pouze v souladu se stanovenými podmínkami. V opačném případě jsou prostředky použity neoprávněně a je nutné je vrátit na základě výzvy poskytovatele nebo formou odvodu za porušení rozpočtové kázně. Častým porušením rozpočtové kázně je například situace, kdy fakturace neodpovídá realizovanému plnění, tzn., dodavatel fakturuje jinak specifikovanou dodávku, než která byla předmětem skutečného plnění. Takové výdaje jsou pak nezpůsobilé a příjemce dotace musí použité prostředky vrátit.

Finanční úřady vydaly 1 104 platebních výměrů, z toho

- 732 se týkalo národních prostředků,
- 372 se týkalo prostředků z fondů Evropské unie.

Celkově byly uloženy odvody za porušení rozpočtové kázně ve výši 549 178 144 Kč a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši 203 270 176 Kč.

Proti rozhodnutí finančních úřadů bylo podáno 287 odvolání.

Proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství bylo podáno 102 žalob a kasačních stížností.

Na základě kontroly orgánů finanční správy bylo podáno 32 podnětů na orgány činné v trestním řízení jako podezření na spáchání trestního činu.

## 4 Vnitřní kontrolní systém

V každém orgánu veřejné správy musí být zaveden vnitřní kontrolní systém, tj. vnitřní kontrola, která je integrální součástí řízení orgánu veřejné správy. 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. Z hlediska ochrany veřejných prostředků je nejrizikovější realizace příjmových a výdajových operací, proto zákon přesně stanoví pravidla schvalování výdajových a příjmových operací formou řídicí kontroly. V souladu s ustanovením § 28 zákona o finanční kontrole se interní audit zaměřuje na hodnocení vnitřního kontrolního systému v organizaci tím, že poskytuje informace, hodnocení, analýzy, doporučení a konzultace pro efektivní plnění jejich úkolů. Současně pak interní audit poskytuje ujištění o tom, že organizace si je vědoma rizik, kterým je vystavena, a zvládá je.

### Schvalovací procesy

89 % vykazujících orgánů veřejné správy upravuje schvalovací procesy řídicí kontroly ve vnitřním předpisu.

80 % vykazujících orgánů veřejné správy upravuje schvalovací procesy u majetkových operací ve vnitřním předpisu.

#### Ministerstvo financí doporučuje

Ministerstvo financí doporučuje upravit schvalovací procesy řídicí kontroly a majetkových operací ve vnitřních předpisech zejména u organizací, které jsou vnitřně dále členěny na útvary. U nejmenších organizací (např. malé obce nebo malé příspěvkové organizace) není vytvoření vnitřních předpisů pro nastavení vnitřního kontrolního systému a pro řízení souvisejících rizik zásadní.

61 % vykazujících orgánů veřejné správy v rámci schvalovacích procesů sloučilo funkci správce rozpočtu a hlavní účetní. Jedná se zejména o malé obce a malé příspěvkové organizace.

#### Ministerstvo financí upozorňuje

Sloučit funkce správce rozpočtu a hlavní účetní lze podle zákona o finanční kontrole jen v případech, kdy je to odůvodněno malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména v návaznosti na povahu činnosti orgánu veřejné správy, stanovené úkoly, stupeň obtížnosti finančního řízení, strukturu a počet zaměstnanců. Sloučení funkce je přípustné zejména u malých obcí a malých organizací, které nemají dostatek zaměstnanců a výdajové operace realizují jen za účelem zajištění vlastního provozu.

#### Ministerstvo financí upozorňuje

Orgány veřejné správy jsou povinny provádět předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku. Je nutné schválit nejen provedení výdaje po tom, co závazek již vznikl, ale ještě před vznikem závazku ověřit, zda je daná operace nezbytná, zda byla řízena rizika, která s ní souvisí, a zda je finančně krytá v rozpočtu. Toto ověření provádí před vznikem závazku příkazce operace a správce rozpočtu. Dodatečné schválení operace před provedením výdaje již poskytuje pouze omezenou možnost řešení nezbytnosti operace a nezajistí potřebnou ochranu před případnými riziky, která s operací souvisí.

## Interní audit

1 297 orgánů veřejné správy zřídilo funkci interního auditu, z toho

- 697 obcí
- 13 krajů a hlavní město Praha
- 126 organizačních složek státu
- 460 ostatních orgánů veřejné správy

Ve veřejné správě bylo vykonáno 5 031 auditů, z toho

- 614 vykonaly organizační složky státu
- 1 901 vykonaly územní samosprávné celky
- 2 516 vykonaly jiné orgány veřejné správy

82 % interních auditů bylo vykonáno na základě plánu interního auditu a 18 % interních auditů bylo vykonáno mimo plán interního auditu.

Průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců, kteří vykonávali interní audit, je 1 964, z toho

- 241 u organizačních složek státu
- 1 158 u územních samosprávných celků
- 565 u jiných orgánů veřejné správy

V roce 2018 byl počet schválených míst interních auditorů v rámci územní samosprávy 384. Do tohoto počtu byly započítané také schválené místa interních auditorů u příspěvkových organizací územních samosprávných celků. Průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců, kteří vykonávali interní audit v roce 2019 u územních samosprávných celků, byl 1158. U příspěvkových organizací územních samosprávných celků byl tento počet 302. V součtu je tento počet 1460. Vzhledem k vysokému nárůstu (rozdíl 1076) bude tento údaj předmětem analýzy ministerstva financí v rámci zprávy o výsledcích finančních kontrol za rok 2020.

Interní audit odhalil závažné systémové nedostatky v

- nastavení a výkonu finanční kontroly
- hospodaření s majetkem
- vnitřních předpisů
- dodavatelsko-odběratelských vztazích

Zjištění v těchto oblastech patří zároveň mezi nejčastější zjištění interního auditu.

68 % orgánů veřejné správy, které zřídily funkci interního auditu, upravuje postavení interního auditu ve vnitřním předpisu.<sup>7</sup>

### Ministerstvo financí doporučuje

Ministerstvo financí doporučuje upravit postavení interního auditu ve vnitřním předpisu. Podstatou takového vnitřního předpisu je vymezit základní práva a povinnosti interního auditora i auditovaných subjektů. I když základní rámec stanoví zákon o finanční kontrole, vnitřní předpis může obecné vymezení upravit s ohledem na potřeby organizace (např. stanovit roli interního auditu v rámci připomínkového řízení k vnitřním předpisům organizace).

<sup>7</sup> Vzorový vnitřní předpis – Statut interního auditu naleznete ve formě metodického pokynu Centrální harmonizační jednotky na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2018/metodicky-pokyn-chj-c-5--statut-internih-32888>

**55 %** orgánů veřejné správy, které zřídily funkci interního auditu, upravuje proces výkonu interního auditu ve vnitřním předpisu.<sup>8</sup>

**63** orgánů veřejné správy provedlo externí hodnocení kvality interního auditu, z toho

- 53 orgánů veřejné správy v plném rozsahu externím subjektem
- 10 orgánů veřejné správy sebehodnocením s nezávislým externím potvrzením

---

<sup>8</sup> Vzorový vnitřní předpis – Manuál interního auditu naleznete ve formě metodického pokynu Centrální harmonizační jednotky na webové stránce: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2018/metodicky-pokyn-chj-c-6-manual-internih-32889>

## Závěr

Všechny orgány veřejné správy v rámci provedeného sebehodnocení hodnotí svůj vnitřní kontrolní systém jako účinný a přiměřený, přesto k nejčastějším zjištěním auditních a kontrolních orgánů patří právě pochybení v jeho nastavení a parametrech.

**Z kontrol prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie vyplývá, že chybovost se v projektech každoročně snižuje. V roce 2019 byly uloženy korekce u 0,85 % z celkové výše zkontrolovaných prostředků.** Postupné zvyšování úspěšnosti při čerpání evropských prostředků je také výsledkem metodické pomoci ze strany kontrolních orgánů.

Z předložených zpráv vyplývá, že **kontroly hospodaření odhalují nedostatky zejména v oblasti řídicí kontroly a účetnictví.** Význam těchto zjištění pro kontrolovaný subjekt je určen tím, do jaké míry jsou informace z účetnictví využívány pro finanční řízení. Z tohoto hlediska je potřeba i hodnotit konkrétní auditní a kontrolní zjištění. Kontrola a audit jsou nástroje pro řádné hospodaření s veřejnými prostředky, a touto optikou je potřeba měřit i účinnost a efektivnost kontrolních mechanismů. Za účinné a efektivní lze považovat taková kontrolní (auditní) zjištění a doporučení, jejichž výsledkem je pozitivní změna v nakládání s veřejnými prostředky nebo majetkem. Tyto základní principy jsou dále rozpracovány v metodických materiálech ministerstva financí<sup>9</sup>.

**Na fakt, že výsledky finančních kontrol nejsou vždy dostatečně využívány pro řízení veřejných financí, upozorňují i předložené dílčí zprávy jednotlivých orgánů veřejné správy.** Finanční kontrola je nástroj pro řádnou správu veřejných prostředků. V případě, že orgán veřejné správy se závěry finanční kontroly při rozhodování o veřejných prostředcích nepracuje, finanční kontrola ztrácí svůj smysl. Ministerstvo financí doporučuje výsledky finanční kontroly používat jako podklad pro schvalování výdajů z rozpočtu včetně výdajů na provoz podřízených organizací a poskytovaných dotací. **Nedostatečné využívání výsledků z finančních kontrol je částečně způsobeno i tím, že předmětem kontrol jsou oblasti, které nejsou pro rozhodování o veřejných prostředcích relevantní. Toto platí v případě, že je kontrola formální a nezohledňuje analýzu rizik.**

Pro správné zaměření kontroly je důležité správné plánování kontrolní činnosti. Některé kontrolní orgány vytvářejí plán veřejnosprávní kontroly náhodným výběrem nebo pouze na základě časového hlediska, tj. do plánu zahrnují subjekty tak, aby byly zkontrolovány jednou za určité časové období. Tento způsob tvorby plánu nevede k cíli. Plán veřejnosprávní kontroly musí kontrolní orgán vytvářet na základě analýzy rizik. Jen pokud bude tento předpoklad splněn, může kontrolní orgán ověřit oblasti, které jsou zásadní pro hospodaření s veřejnými prostředky.

**Nad rámec kontrol, které upravuje legislativa, se v České republice úspěšně rozvíjí i další formy kontroly hospodaření s veřejnými prostředky.** Jedná se zejména o kontrolu ze strany odborné nebo i laické veřejnosti nad otevřenými daty, které stále více orgánů veřejné správy dobrovolně zveřejňuje. Ministerstvo financí tuto iniciativu vítá a usiluje o její praktickou i metodickou podporu.

Příkladem dobré praxe je využívání aplikací, které přehledným způsobem vizualizují rozpočet obce s detailní vazbou až na konkrétní dodavatelské faktury. Ministerstvo financí pro tyto účely vyvinulo aplikaci Cityvizor a zdarma zpřístupnilo k širokému užití její zdrojové kódy ve formátu open source. Její použití však není nikterak povinné. Obce mají s pomocí aplikace jednoduchou možnost vizualizovat data o hospodaření a dát je do kontextu takovým způsobem, aby byla srozumitelná pro širší veřejnost (například aplikace poskytuje informace o jednotlivých investičních akcích). **Větší využívání otevřených dat a aplikací nad otevřenými daty zvyšuje důvěru občanů v hospodaření s veřejnými prostředky a v důsledku snižuje administrativní zátěž s kontrolou spojenou. Automatizace a otevřenost je tak cestou, jak do budoucna systém kontrol s veřejnými prostředky dále zefektivnit.**

<sup>9</sup> Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?t2\\_3=Harmonizace finančního řízení – stanoviska](https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?t2_3=Harmonizace%20finančního%20řízení%20-%20stanoviska)