Ministerstvo financí

**III.**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí

**I. OBECNÁ ČÁST**

# A. Hodnocení dopadů regulace (RIA)

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Základní identifikační údaje | |
| Název návrhu zákona:  Zákon o řízení a kontrole veřejných financí | |
| Zpracovatel / zástupce předkladatele:  Ministerstvo financí / ministr | Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte:  2 měsíce ode dne vyhlášení |
| Do nového návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen *„návrh zákona“*) je **právo Evropské unie implementováno nepřímo** (částečně je transponována směrnice Rady 2011/85/EU) prostřednictvím tvorby pravidel pro ověřovací mechanismy systémů vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních organizace veřejné správy s vhodným využitím mezinárodně uznávaných standardů[[1]](#footnote-1), funkčního modelu vnitřní finanční kontroly pro veřejný sektor[[2]](#footnote-2), právních předpisů a organizačních výzev orgánů Evropské unie[[3]](#footnote-3).  Návrhzákona   1. nahrazuje dosud platný zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen *„zákon o finanční kontrole“*), 2. nejde nad rámec požadavků stanovených předpisy Evropské unie. Evropská unie stanoví základní požadavek na zavedení systému vnitřního řízení a kontroly ve všech subsektorech sektoru vládních institucí a to podle základních zásad a principů obsažených v mezinárodně uznávaných standardech. Toto se promítá zejména do osobní působnosti návrhu zákona (srov. § 2). Návrh zákona stanoví jen základní principy a základní povinnosti nezbytné pro nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. | |
| 2. Cíl návrhu zákona | |
| Cílem Návrhu zákona je zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě tak, aby systém vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě byl efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu „jednotného auditu“ (single audit)[[4]](#footnote-4) a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Návrhem zákona jsou vytvářeny předpoklady pro řádnou správu veřejných financí podle principů 3E (účelnost, hospodárnost, efektivita). | |
| 3. Agregované dopady návrhu zákona | |
| 3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano | |
| Odhad dopadů návrhu zákona na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty lze učinit se zvláštním zřetelem na rozdělení působnosti k hospodaření s veřejnými prostředky mezi orgány státu a územní samosprávné celky (strana 65). | |
| 3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: Ano | |
| Změny v ověřování provedené návrhem zákona, které budou mít dopad na podnikatelské subjekty, pro ně nebudou znamenat zvýšení nákladů ani zvýšení administrativní zátěže. Návrh zákona odstraní roztříštěnou, nejednotnou a mnohdy duplicitní činnost různých kontrolních orgánů. Předpokládá se tedy snížení nákladů pro podnikatelské subjekty. | |
| 3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano | |
| Odhad dopadů návrhu zákona na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty lze učinit se zvláštním zřetelem na rozdělení působnosti k hospodaření s veřejnými prostředky mezi orgány státu a územní samosprávné celky (strana 66). | |
| 3.4 Sociální dopady: Ne | |
| Návrh zákona nemá sociální dopady. | |
| 3.5 Dopady na životní prostředí: Ne | |
| Návrh zákona nemá dopad na životní prostředí. | |

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

# Důvod předložení a cíle

## Název

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

## Definice problému a popis existujícího právního stavu v dané oblasti

### Shrnutí a dopady nedostatečné právní úpravy

Současná právní úprava kontrolních postupů při **provádění kontrol hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky** je účinná již 13 let, kdy dosavadní novelizace zákona o finanční kontrole pouze reagovaly na příslušné změny jiných právních předpisů, souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole. Poslaneckým návrhem, reagujícím na původně předložený vládní návrh zákona sjednocujícího kontroly národních i zahraničních finančních prostředků do jednoho režimu, došlo v roce 2007 v § 3 odstavci 2 zákona o finanční kontrole k zavedení nové právní kategorie „audit podle přímo použitelných předpisů ES“, kterým byl zařazen tento audit jako další součást systému předběžné, průběžné a následné veřejnosprávní kontroly. V současnosti neexistuje bližší právní úprava pro audit národních prostředků poskytnutých z národních zdrojů při spolufinancování operačních programů EU, ani pro audit dalších zahraničních prostředků. Od roku 2007 přetrvává rozdílný režim právní úpravy auditu národních prostředků a prostředků poskytnutých z fondů EU. To způsobuje problémy z hlediska transparentnosti, průtahů v provádění kontrol a související zvyšování nákladů a vytížení nejen orgánů veřejné správy, ale také kontrolovaných osob. Z pohledu veřejné správy jako celku se tento problém projevuje dvěma extrémy. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů, v jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních a finančních procesů.

Zákon o finanční kontrole v platném znění nezohledňuje vývoj mezinárodní dobré praxe a požadavky plynoucí z vývoje a úrovně implementace vnitřních řídicích a kontrolních systémů ve veřejné správě v rámci členských států Evropské unie.

Z hlediska přímo zainteresovaných osob způsobuje současné nastavení systému vnitřního řízení a kontroly problémy především:

1. kontrolujícím, kdy je jejich práce zbytečně komplikována, přestože ve většině kontrolních postupů lze vymezit jisté společné fáze, role či instituty;
2. kontrolovaným osobám, kdy jsou mnohdy zatěžovány množstvím kontrol, jejichž opakované, v určité míře duplicitní, provádění není nutné;
3. všem adresátům příslušných norem díky nedostatečné právní jistotě (jde zejména o nejednotný výklad zákona č. 320/2001 Sb., např. kolik může být v organizaci správců rozpočtu, kdy se provádí řídicí kontrola u výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách, různé postupy interního auditu, kde je často odlišná míra zohlednění mezinárodně uznávaných standardů.

### Zásadní problémy vyplývající z praktické aplikace zákona o finanční kontrole

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

1. Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako nedostatečná náhrada za interní audit
2. Duplicita prováděných kontrol
3. Rigidní schvalovací postupy řídící kontroly
4. Role správce rozpočtu v procesu schvalování operace
5. Nedostatečné vymezení role interního auditu
6. Nedostatečné nastavení řízení rizik

#### Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací jako náhrada za interní audit

Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací je prováděna zřizovatelem a týká se:

1. organizačních složek státu;
2. organizačních složek územních samosprávných celků;
3. státních příspěvkových organizací;
4. příspěvkových organizací územních samosprávných celků.

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

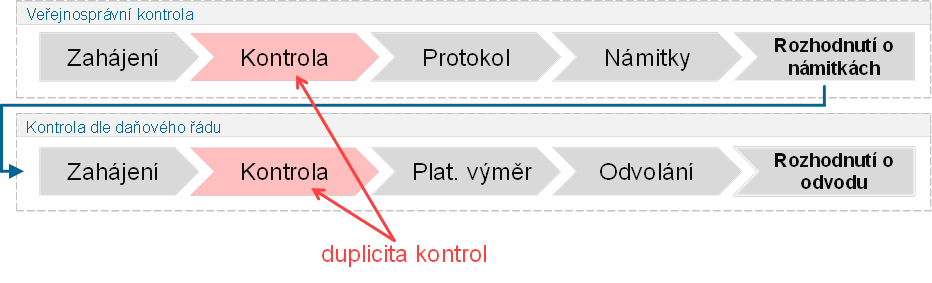
Dle definice interního auditu obsažené v § 3 odst. 4 zákona o finanční kontrole, má interní audit nezávisle přezkoumávat a vyhodnocovat přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému a také správnost prováděných operací (legalita, hospodárnost, účelnost a efektivnost). Veřejnosprávní kontrola se ovšem primárně zaměřuje jen na odhalování chyb, většinou formálního charakteru (např. chybějící datum, chyby v pověření k výkonu funkce příkazce operace, správce rozpočtu atd.). Tato možnost nahrazení proto částečně eliminuje smysl samotného interního auditu, protože pokud je nahrazen veřejnosprávní kontrolou, nejedná se už o plnohodnotný interní audit.

Dalším problémem souvisejícím s nahrazením interního auditu veřejnosprávní kontrolou je evidence zjištění. Po odhalení chyb zjištěných veřejnosprávní kontrolou je většinou kontrolované organizaci dán prostor pro jejich nápravu (předělání záznamu o provedení řídicí kontroly, doplnění data nebo podpisu). Následně protokol z provedené následné veřejnosprávní kontroly již tato odhalená, ale zahlazená pochybení neobsahuje a řada protokolů, navzdory odhaleným nedostatkům, obsahuje konstatování, že vnitřní kontrolní systém je přiměřený a účinný a že zjištěné formální nedostatky byly odstraněny. Použití kontrolních postupů a kontrolního řádu jako obecného právního předpisu neumožňuje dostatečně naplnit smysl výkonu interního auditu – veřejnosprávní kontrola má být pouze nástrojem, ne účelem. Řada veřejnosprávních kontrol tak končí s pozitivním závěrem navzdory tomu, že odhalená (zahlazená) pochybení ukazují na vážné selhání vnitřního kontrolního systému. Řízení podřízených organizací je přitom jednou z klíčových oblastí řízení veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejným majetkem. Podřízené organizace jsou závislé na příjmech z veřejných rozpočtů a hospodaří téměř výhradně s veřejným majetkem.

#### Duplicitní kontroly prováděné finančními úřady

V případě kontroly dotací poskytnutých z veřejných rozpočtů na místě jsou kontroly primárně prováděné ze strany jejich poskytovatelů. Jde o veřejnosprávní kontrolu prováděnou na základě zákona o finanční kontrole za použití pravidel kontrolního řádu jako obecného právního předpisu upravujícího kontrolní postupy při kontrolách na místě. Pokud veřejnosprávní kontrola odhalí, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, předá podklady finančnímu úřadu k vydání rozhodnutí – platebnímu výměru podle daňového řádu. Finanční úřad ale nemůže vydat rozhodnutí bezprostředně, protože předložené podklady v mnoha případech nemají dostatečnou důkazní hodnotu a proto finanční úřad zahájí daňovou kontrolu – jako nástroj pro dokazování v případě daňového řízení. **Předmět daňové kontroly se od původní veřejnosprávní kontroly neliší**. Na základě provedené daňové kontroly vydá finanční úřad platební výměr a případně i následně pokračuje ve vymáhání veřejných prostředků. Odpovědnost poskytovatelů končí předáním podkladů finančnímu úřadu. Tyto podklady mají charakter pouhého podnětu k zahájení řízení, jenž finanční úřad následně zahajuje ex offo. Poskytovatelé proto nejsou motivováni k tomu, aby předložené podklady byly pro vydání rozhodnutí dostačující. Tímto postupem dochází jednak k zatěžování kontrolovaného příjemce dotace tím, že dva různé orgány veřejné správy provedou dvě různé kontroly se stejným zaměřením – předmětem kontroly, jednak k umělému a neodůvodněnému prodlužování lhůty od zjištění porušení po odvod veřejných prostředků zpět do veřejného rozpočtu, aby mohly být opětovně použity pro zabezpečení veřejného statku nebo veřejné služby.

**Následující obrázek znázorňuje duplicitu prováděných kontrol**



Při kontrolní akci NKÚ č.10/08 bylo zjištěno, že v letech 2006–2009 **bylo v průměru 90 % objemu vyměřených odvodů a penále prominuto.** Podle právní úpravy mohlo MF prominout odvod i penále z důvodů „hodných zvláštního zřetele“.[[5]](#footnote-5)

V kontrolovaném období (tj. 2011 – 1. čtvrtletí roku 2013) byly finančními úřady pravomocně vyměřeny odvody a penále v celkové hodnotě 13 543 mil. Kč, přičemž bylo prominuto 9 841 mil. Kč (73 %) a uhrazeno 1 468 mil. Kč. **Orgány finanční správy vynaložily na správu odvodů v letech 2011 a 2012 celkem 562 032 tis. Kč.[[6]](#footnote-6)**

Vysoké procento následně prominutých odvodů bylo však z části způsobeno tím, že původní znění zákona č. 218/2000 Sb. neumožňovalo poskytovateli dotace stanovit podmínky, jejichž porušení by mělo za následek odvod za porušení rozpočtové kázně nižší než 100 % dotace. Docházelo tedy k situacím, kdy i za banální porušení byl vyměřen odvod ve výši celé dotace.

Bylo identifikováno riziko spočívající ve vymáhání prostředků poskytnutých v režimu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a sice že pokud není potvrzeno zjištění řídicího orgánu orgánem finanční správy (OFS), nemusí být dotčené částky vymoženy zpět do státního rozpočtu. Toto riziko však bylo částečně eliminováno i novelizací zákona č. 218/2000 Sb. spočívající v posílení postavení poskytovatele dotace, kdy na základě ustanovení § 14e a 14f může poskytovatel nevyplatit dotaci nebo její část, a vyzvat příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části.

#### Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly

Právní úprava schvalovacích postupů řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole je poplatná době, kdy byl tento zákon přijímán. Jeho přijetí bylo nezbytné pro splnění požadavků pro vstup do Evropské unie. V České republice šlo o zavedení zcela nových prvků do oblasti hospodaření s veřejnými prostředky a nebylo možné tedy vycházet z praktických zkušeností. Za dobu účinnosti zákona o finanční kontrole (13 let), prošla vývojem celá veřejná správa včetně oblasti finančního řízení a hospodaření s veřejným majetkem. Návrh zákona stejně jako zákon o finanční kontrole má dopadat na všechny organizace veřejné správy, které hospodaří a nakládají s veřejnými prostředky. Jde o značné množství organizací, které se liší zejména rozsahem působení (celonárodní, regionální, místní), velikostí a organizační strukturou (od mateřských škol, přes obce různých velikostí, kraje, až po ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy) a také typem poskytovaných veřejných statků a služeb. Schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole působí v tomto systému organizací veřejné správy značně rigidně bez možnosti nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo jí bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s veřejnými příjmy a veřejnými výdaji.

#### Role správce rozpočtu v procesu schvalování operace

Podle zákona o finanční kontrole může být do funkce správce rozpočtu pro celou organizaci ustaven jen jeden zaměstnanec. V praxi je jeho úkolem ověřovat, zda jsou v rozpočtu prostředky na úhradu toho, co již příkazce operace coby vedoucí zaměstnanec schválil jako nezbytné a správné. Běžně dochází k tomu, že buď správce rozpočtu vystupuje v procesu řídicí kontroly dvakrát – jednou před tím, než operaci schválil příkazce operace a jednou po schválení příkazce operace. Případně dochází k situaci, která je v rozporu se zákonem o finanční kontrole, a správce rozpočtu se podílí jen na kontrole před tím, než operaci schválí příkazce operace. Navíc se kontrola (schvalovací postup) správce rozpočtu často omezuje na prověření dostupnosti prostředků v rozpočtu, případně na přidělení správné položky a paragrafu rozpočtové skladby. Povinné řízení rozpočtových rizik bývá často opomíjeno.

#### Nedostatečné vymezení role interního auditu

Internímu auditu věnuje zákon o finanční kontrole minimální pozornost. Jde přitom o jeden ze základních kamenů systému vnitřního řízení a kontroly. Interní audit má v systému vnitřního řízení a kontroly nezastupitelnou roli. Smyslem interního auditu je prověřovat nastavení celého systému a to zejména ve vazbě na způsob, jakým nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ošetřuje identifikovaná rizika především ve spojitosti s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu (přidanou hodnotu), která umožňuje odhalovat nedostatky nastaveného systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí ekonomické kontroly.

Zákon o finanční kontrole v § 5 odkazuje na použití mezinárodních standardů. Významnou skupinou těchto celosvětově uznávaných standardů jsou standardy IIA (The Institute of Internal Auditors). Použití těchto standardů bývá však v praxi často zcela opomíjeno. Pokud organizace veřejné správy nastaví výkon interního auditu jen v duchu těch několika málo paragrafů zákona o finanční kontrole, které interní audit výslovně upravují, výkon interního auditu nepřináší potřebnou přidanou hodnotu a v mnoha případech působí jako zbytečná duplicitní kontrola k veřejnosprávní kontrole prováděné zřizovatelem či daňové kontrole prováděné finančními úřady. Návrh zákona naproti tomu stanoví například povinnost plánovat výkon interního auditu na základě analýzy rizik, stanoví náležitosti plánů a hranici 20 % pro výkon tzv. mimořádných auditů mimo roční plán. Dále návrh zákona stanoví procesní postup výkonu interního auditu, včetně postupu vypracovávání a předávání auditní zprávy.

Dále v praxi často dochází k pochybení, že interní auditor je pověřen řízením a koordinací rizik na úrovni celé organizace. Interní auditor by se však správně na koordinaci a řízení rizik podílet neměl. Řízení rizik je totiž jedním z nejdůležitějších řídicích a kontrolních mechanismů a ty jako takové již ze své podstaty podléhají ověření interním auditem. Interní audit nemůže nezávisle a objektivně prověřit mechanismus, na jehož nastavení se sám podílel.

V průběhu roku 2014 provedly útvary interního auditu celkem 3 235 plánovaných interních auditů z celkového počtu naplánovaných 3 664 auditů a 385 operativně zařazených interních auditů. Finanční audity z celkového množství provedených auditů tvořili 31,72 %, audity systému 28,51 %, audity výkonu 19,11 % a jinak zaměřené audity (ostatní) 20,66 %. Provedené interní audity odhalily tyto nedostatky:[[7]](#footnote-7)

* nedostatečné nebo vůbec žádné zapracování nové legislativy do vnitřních řídících aktů orgánu veřejné správy,
* nedostatečné nebo vůbec žádné zdůvodnění zadání veřejné zakázky bez uveřejnění,
* nedodržování zákona o účetnictví při nakládání s majetkem (chybné zaúčtování),
* nedostatky při evidenci majetku a jeho inventarizaci,
* nedostatky při tvorbě a čerpání FKSP.

**Z výše uvedeného vyplývá, že interní audity se zaměřují převážně na kontroly typu „splněno x nesplněno“ místo toho, aby odhalovaly systémové chyby.**

#### Nedostatečné nastavení řízení rizik

Zákon o finanční kontrole upravuje řízení rizik jen okrajově. V praxi je častým nedostatkem, že řízení rizik není nastaveno vůbec, případně jen formálně nebo je jím pověřen interní auditor. Všechny tyto případy jsou v rozporu s právní úpravou i smyslem nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. Identifikace a následné hodnocení rizik by přitom mělo být východiskem pro nastavení dalších řídicích a kontrolních mechanismů. Smyslem řídicích a kontrolních mechanismů je právě ošetření, tedy minimalizace identifikovaných rizik. Pokud nejsou rizika náležitě identifikována a vyhodnocena, je nastavení systému vnitřního řízení a kontroly pouze formální.

## Identifikace dotčených subjektů

Návrh zákonaupravuje vztahy v systémech vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních organizace veřejné správy. Touto právní úpravou jsou dotčeny tyto subjekty:

1. správci kapitol státního rozpočtu[[8]](#footnote-8), státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, zdravotní pojišťovny,
2. organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městskou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí, příspěvkové organizace, k níž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí a jiné právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osoby zřízené na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky,
3. poskytovatelé veřejné finanční podpory,
4. příjemci veřejné finanční podpory,
5. dodavatelé zboží, prací nebo služeb, hrazených ověřovanými subjekty,
6. veřejné vysoké školy.

## Popis cílového stavu

### Cíle úpravy

Cílem Návrhu zákona je zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě tak, aby systém vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě byl efektivní, snižoval byrokracii, umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu „jednotného auditu“ (single audit)[[9]](#footnote-9) a následoval moderní trendy a osvědčené evropské zkušenosti. Cílem zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E (účelnost, hospodárnost, účinnost) při nakládání s veřejnými prostředky.

Potřeba sjednocovat právní prostředí v oblasti procesu kontroly prováděné orgány veřejné správy vychází jednak ze samotné praxe, ale je též v teoretické rovině deklarována na četných jednáních, diskusích či konferencích.

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

V systémech vnitřního řízení a kontroly dochází k důslednému rozdělení a oddělení ověřovacích mechanismů k zajištění funkcí

1. řídící ekonomické kontroly,
2. interního auditu a
3. harmonizace v podobě koordinace činnosti a dozoru nad dodržováním ustanovení návrhu zákona.

Nad spolehlivostí a účinností výše uvedených ověřovacích mechanismů v zjišťovací a nápravné fázi úplného kontrolního procesu vykonává monitorovací funkci v souladu s mezinárodně uznanou definicí a standardy nezávislá služba interního auditu.

K pokrytí působnosti systémů vnitřního řízení a kontroly správců veřejných rozpočtů při financování úkolů veřejné správy jsou v návrhu zákona vymezena pravidla zajištění výkonu funkce interního auditu.

Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace. Aby mohl být interní audit naplňován, musí být pro to naplněny určité předpoklady. Evropský účetní dvůr mezi tyto předpoklady řadí zejména následující:

|  |  |
| --- | --- |
| **Předpoklady** | **Způsob promítnutí do návrhu zákona** |
| systémy vnitřního řízení a kontroly jsou vystavěny na společných principech | * stejné principy pro nastavení systému vnitřního řízení a kontroly pro všechny veřejné organizace, které hospodaří s veřejnými prostředky |
| kontroly probíhají na základě stejných pravidel | * jednotná pravidla pro výkon kontrol – omezení počtu procesních předpisů, na základě kterých dnes kontroly probíhají (např. vyloučení daňového řádu nebo jednotná pravidla pro výkon manažerské kontroly) |
| kontroly jsou koordinované | * role systému harmonizace a zásada koordinace |
| kontroly jsou transparentní | * předávání zpráv, hlášení nesrovnalostí |
| ujištění nezávislého interního auditu | * posílení role a nezávislosti interního auditu |

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

* Zlepšit kontrolní systémy; zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a účinnosti; nezaměřovat se pouze na formální chyby, které pak nesmyslně krátí žadatelům dotace.
* Nastavit kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků a dopadů.

#### Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací

Veřejnosprávní kontrola podřízených organizací je nahrazena povinností zajistit prostřednictvím služby interního auditu nezávislé ověření systému vnitřního řízení a kontroly podřízených organizací. Dochází tak k narovnání stávajícího stavu, kdy místo toho, aby byla veřejnosprávní kontrola nástrojem interního auditu, se stala samostatným institutem absolutně odděleným od původního smyslu a záměru zákonodárce. Správci veřejného rozpočtu, u nichž nedochází k zřízení služby interního auditu ze zákona, mají oprávnění službu interního auditu zřídit. Pokud tuto službu nezřídí, mají povinnost zajistit nezávislé ověření operací financovaných z veřejných prostředků, a to včetně operací podřízených organizací.   
Na postupy tohoto nezávislého ověření se přiměřeně použijí ustanovení upravující postupy výkonu interního auditu.

Interní audit nebo nezávislé ověření, které vychází z mezinárodně uznávaných standardů, nemá pouze odhalovat pochybení, ale zejména zjistit jejich příčinu, včetně analýzy, zda jde o jednorázové pochybení nebo systémové selhání.

#### Duplicitní kontroly prováděné finančními úřady

Neodůvodněná administrativní zátěž kontrolovaného a vznik prodlev ve vrácení veřejných prostředků v důsledku výkonu duplicitních kontrol finančních úřadů budou návrhem zákona minimalizovány. Řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně bude provádět poskytovatel, tudíž se lze domnívat, že bude vytvořen tlak na to, aby dokumentace k řízení byla dostatečná pro to, aby mohlo být vydáno takové rozhodnutí o odvodu, které následně obstojí v případném soudním řízení. Dále se pro řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně již nebude používat daňový řád, nýbrž správní řád. Návrh zákona posiluje odpovědnost poskytovatelů za poskytnuté veřejné prostředky a způsob jejich použití a to bez ohledu na to, zda jde o zahraniční nebo národní veřejné prostředky. Řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně tak bude vést poskytovatel a proto lze očekávat vyšší míru zainteresování jeho zaměstnanců, kteří provádí ověřování v režimu návrhu zákona a de facto připravují podklady pro následné vydání rozhodnutí o odvodu. Přínos návrhu zákona lze tedy spatřovat ve zkvalitnění výstupů kontrol prováděných poskytovatelem resp. řídicím orgánem nebo zprostředkujícím subjektem[[10]](#footnote-10). Před vydáním rozhodnutí o odvodu tedy již nebude nutné provádět z povahy věci duplicitní daňovou kontrolu. Tím dojde ke snížení administrativní zátěže na obou stranách a také k urychlení celého procesu (daňová kontrola probíhá v řádu měsíců).

V této souvislosti je třeba také připomenout novelu zákona 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, jež je účinná od února 2015 a již mj. zásadně posílila postavení poskytovatele úpravou ustanovení § 14e a § 14f, kdy umožnila, aby poskytovatel nemusel vyplatit dotaci nebo její část, pokud se domnívá, že příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta.

Dále novela umožňuje poskytovateli vyzvat příjemce k provedení opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, pokud se domnívá na základě kontrolního zjištění, že příjemce dotace porušil nějakou podmínku. Zároveň může poskytovatel písemně vyzvat příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části, pokud se na základě kontrolního zjištění domnívá, že příjemce nedodržel účel dotace nebo porušil podmínku, u které nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě. Tzn., že v těchto případech se jedná o výlučný vztah poskytovatel dotace- příjemce dotace a k (dobrovolnému) vrácení finančních prostředků dochází bez jakéhokoliv zapojení finančních úřadů.

#### Rigidní schvalovací postupy řídicí kontroly

Návrh zákona upravuje schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility. Je v odpovědnosti schvalující osoby, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví, které zaměstnance nebo útvary do toho zapojí, v jaké míře a v jakém pořadí.

#### Role správce rozpočtu v procesu schvalování operace

Návrh zákona stanoví větší flexibilitu – funkci správce rozpočtu nemusí vykonávat jedna konkrétní osoba a ve schvalovacím procesu může vystupovat v té fázi, kterou určí schvalující osoba, jež je odpovědná za nastavení procesů řídicí ekonomické kontroly.

#### Výkon interního auditu

Návrh zákona se výkonu interního auditu věnuje v celé čtvrté části. Předkladatel vycházel z mezinárodně uznávaných standardů i praktických zkušeností s výkonem interního auditu v podmínkách veřejné správy za dobu účinnosti zákona o finanční kontrole. Tato oblast byla konzultována i s Českým institutem interních auditorů, který sdružuje odborníky v oblasti interního auditu z celé veřejné správy. Posílení interního auditu je jedním ze základních předpokladů pro zefektivnění systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě. Naprostá většina z 28 členských států Evropské unie má zavedenu funkci interního auditu. Některé země, jako například Francie a Portugalsko, se zavázaly, že provedou komplexní strukturální reformy veřejného sektoru.[[11]](#footnote-11) Stávající systém finanční kontroly od svého zavedení před vstupem do Evropské unie žádnou zásadní reformou neprošel. Interní audit byl upozaděn institutem veřejnosprávní kontroly, která se prostřednictvím revizních postupů zaměřuje spíš na formální pochybení. Interní audit se naopak zaměřuje na odhalování příčin, posuzování dopadů jednotlivých zjištění na funkčnost a efektivnost celého systému. Interní audit není revizí, jeho cílem je odhalit nedostatky systému a přispět k jeho zlepšení. Interní audit tak přináší přidanou hodnotu a umožňuje zefektivnění systému. Jedním z jeho úkolů je i sledování plnění přijatých opatření. Cílem interního audit není trestat za pochybení. Role interního auditu má být preventivní. Tohoto cíle může být dosaženo jen důslednou aplikací mezinárodně uznávaných standardů pro výkon interního auditu. I když zákon o finanční kontrole při zavádění vnitřního kontrolního systému odkazoval na jejich použití, v praxi k tomu často nedochází. Proto návrh zákona upravuje interní audit v širším rozsahu (celá část čtvrtá). Návrh zákona tak stanoví procesní pravidla nezbytné pro splnění účelu interního auditu. Dále i veřejnosprávní kontrola, která v praxi nahrazovala výkon interního auditu u podřízených organizací (organizační složky, příspěvkové organizace) a vyhodnocovala systém vnitřního řízení a kontroly a hospodaření s veřejnými prostředky, bude proto nahrazena výkonem interního auditu ze strany zřizovatele. Z pohledu hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky představuje zřizovatel a jeho podřízené organizace jeden systém. Podřízené organizace jsou ekonomicky závislé na zřizovateli a to i v případech, že podřízená organizace je samostatnou právnickou osobou. I z právního hlediska nelze mluvit o absolutní samostatnosti, jelikož i řada právních jednání podřízených subjektů je vázána na souhlas nebo rozhodnutí zřizovatele.

Dalším nástrojem k posílení postavení a výkonu interního auditu jsou Výbory pro audit. V Českém právním řádu jde o zcela nový prvek systému vnitřního řízení a kontroly. Výbor pro audit je primárně orgánem dohlížejícím na celý systém. Pro zajištění nezávislosti interního auditu má i některé rozhodovací pravomoci (např. dává souhlas se jmenováním vedoucího služby interního auditu, schvaluje plány interního auditu). Rady nebo výbory poradenského typu lze nalézt například v Maďarsku. Meziresortní výbor pro vnitřní finanční kontrolu veřejné správy poskytuje pokyny pro zlepšování systému PIC. Ve Finsku existuje Poradenská rada pro vnitřní kontrolu a řízení rizik s působností k podpoře rozvoje vnitřní kontroly, plánování spolupráce a společných opatření ve všech odvětvích státní správy. Jiné příklady ilustrují rozmanitost výborů pro audit, které se zaměřují více na řízení a provozní otázky interního auditu. Polsko má 17 výborů pro audit, které byly zřízeny v roce 2010, a které korespondují s existujícími 17 ministerstvy. Takový výbor může informovat a poskytovat poradenství ministrovi o rizicích spojených s prováděním činností v celé působnosti, za kterou nese ministr politickou odpovědnost. Účelem výboru pro audit je zajistit poskytování poradenských služeb s cílem zajistit přiměřený a účinný systém vnitřního řízení a kontroly, a zvláště účinný interní audit v celém portfoliu odpovědnosti ministra. Lotyšsko má čtyři výbory pro audit, skládající se z nejvyšších řídících úředníků. Úloha těchto výborů je však omezená na udržování předávání informací o výsledcích interního auditu a poskytování poradenství ve věci jakýchkoli doporučení vyplývajících z těchto auditů.[[12]](#footnote-12)

Jasná většina zemí přijala opatření pro zajištění toho, aby vnitřní kontrola, včetně politiky a metod interního auditu, byla koordinována a harmonizována. Způsoby, jak dosáhnout koordinace politik a metod se pohybují v rozsahu od vydávání doporučení k režimu vytvoření profesionálních sítí mezi finančními kontrolory a interními a externími auditory, a konečně ke zřízení systému harmonizace. Ve více než polovině členských zemí existují speciální entity (subjekty), které mají zodpovědnost za navrhování právních předpisů, harmonizaci standardů jednotlivých prvků (složek) vnitřní kontroly, sledování celkové kvality a výkonu a za vytváření a koordinaci vzdělávacích aktivit (viz například Finsko, Litva, Nizozemsko, Portugalsko a Slovinsko). Ve většině případů jsou tyto entity (subjekty) součástí Ministerstva financí, a někdy jsou také podpořeny nezávislými poradními radami (komisemi) a výbory. Francie, Maďarsko, Portugalsko a Spojené království v poslední době zdůrazňují význam těchto struktur, zejména pro vytváření dobrých a efektivních dohod o spolupráci mezi manažery veřejných subjektů, finančními kontrolory a auditory.[[13]](#footnote-13)

#### Řízení rizik

Řízení rizik je v návrhu zákona výslovně uvedeno ve výčtu řídicích a kontrolních mechanismů. Zajistit řízení rizik je v odpovědnosti schvalující osoby. Konkretizace řízení rizik je obsažena v návrhu prováděcího předpisu, který je předkládán spolu s návrhem zákona.

Řízení rizik je povinný požadavek Evropské unie pro veřejnou správu. Například v Estonsku je každý státní orgán povinen předložit vládě souhrn analýzy rizik.[[14]](#footnote-14) Ve Švédsku je stanovena povinnost provést analýzu rizik, zaměřenou na identifikaci okolností, které představují potencionální riziko, že účetní jednotka nebude schopna splnit cíle v souladu s požadavky stanovenými vládou. V případě potřeby musí být přijata opatření ke zmírnění nebo k řízení rizik, které představují ohrožení pro dosažení stanovených cílů.[[15]](#footnote-15) Identifikace a řízení rizik jsou považovány za nezbytné, s cílem maximalizovat pravděpodobnost dosažení požadovaných výsledků. Je zřejmé, že hodnocení a řízení rizik jsou klíčovými prvky v silném systému vnitřního řízení a kontroly. Mullarkeyho zpráva (Irsko) doporučuje, aby formální strategie byla začleněna úředně do procesů řízení úřadů a útvarů. Doporučuje se, aby byl přijat následující postup pro zavedení formalizovaného systému řízení rizik:[[16]](#footnote-16)

* Centrální pokyny pro vypracování strategie hodnocení a řízení rizik.
* V rámci úřadu / útvaru by se měl systém řízení rizik soustředit na hlavní rizika v organizaci, jakož i na hlavní rizika plynoucí ze vztahů s jinými organizacemi. Hodnocení rizik a proces jejich řízení by měl být začleněn do stávajících systémů řízení a měl by být tak jednoduchý a přímočarý.

Stávající zákon o finanční kontrole stanovuje povinnost řídit rizika, ale tato povinnost je v praxi často opomíjena nebo naplňována jen formálně. Řízení rizik je přitom vedle interního auditu jedním ze základních předpokladů pro úspěšné zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, který bude schopen ochránit veřejné prostředky a dostát tak cíli navrhované právní úpravy. Dále postupy řízení rizik stanoví i prováděcí vyhláška k návrhu zákona. V důsledku toho dojde k stanovení minimálních požadavků na řízení rizik a řízení rizik se tak stane řídicím a kontrolním mechanismem reálně se podílejícím na ochraně veřejných prostředků.

Při zavádění programu řízení rizik by se mělo plně využít existujících systémů, procesů a postupů. Například výbory pro audit by mohly radit při tvorbě resortní strategie řízení rizik.[[17]](#footnote-17)

### Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Návrhem zákona jsou vytvářeny předpoklady pro řádnou správu veřejných financí.

Požadavek přiměřenosti právní regulace je dán vymezením základních zásad zákona, obecnými ustanoveními, týkajícími se všech systémů vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních veřejné správy, včetně regulace prostředí, pokud jde o zajištění nestrannosti a objektivity při jakémkoliv typu ověřování, neslučitelnost a organizační oddělení klíčových funkcí vedoucích zaměstnanců, bezúhonnost a vyloučení střetu zájmů. Tato pravidla jsou významná pro zajištění řádné správy a řízení veřejných financí a doplňují současně platnou právní úpravu v oblasti rozpočtových pravidel o mechanismy řídící ekonomické kontroly v zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců při plnění veřejných rozpočtů.

V Návrhu zákona jsou obsaženy nástroje pro zajištění podpory výkonných orgánů veřejné moci a vedoucích zaměstnanců na všech úrovních organizace veřejné správy k zamezení negativních tendencí v oblasti hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky, včetně zahraničních prostředků, poskytovaných z rozpočtu Evropské unie a jiných států, a k vyšší míře transparentnosti, která snižuje prostor pro podvodná jednání a korupci nejen v rozhodovacích procesech.

Očekává se, že uplatňování těchto nástrojů současně posílí rozpočtovou zodpovědnost orgánů a organizací veřejného sektoru v oblasti zefektivnění postupů, a to jak ve fázi zjišťovací, tak i ve fázi nápravné, a to prostřednictvím výraznějšího zapojení informačních technologií. Zapojení informačních technologií není nutnou podmínkou pro úspěšnou a efektivní implementaci návrhu zákona, proto nepředstavuje náklad, který by měl být předmětem zhodnocení dopadu navrhované regulace. Ve vztahu k informačnímu systému státní pokladny ke změnám nedochází. Návrh zákona upravuje pouze proces manažerské kontroly, kterou provádí státní zaměstnanci mimo systém státní pokladny.

Očekává se, že právní zodpovědnost správců veřejných rozpočtů jako investorů financování úkolů veřejné správy umožní prostřednictvím výše uváděných mechanismů efektivněji navracet, resp. získávat nazpět neoprávněně použité veřejné prostředky.

V návrhu zákona jsou obsaženy i požadavky na interní auditory. Požadované vzdělání, schopnosti, dovednosti a praxe jsou nezbytným kvalifikačním předpokladem pro výkon interního auditu. Návrh zákona stanoví podmínku, že interní auditor musí získat autorizaci Ministerstva financí. Dále je nástrojem pro zajištění minimální míry kvality interního auditu ve veřejné správě institut externího hodnocení služby (útvaru) interního auditu.

### Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Při přípravě návrhu zákona vyvstala otázka slučitelnosti návrhu zákona s čl. 101 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který zní: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Návrh zákona nastavuje systém vnitřního řízení a kontroly, čímž dochází k zásahu do činnosti územních samosprávných celků prostřednictvím zákona. Důvodem tohoto zásahu je ochrana veřejných prostředků, včetně veřejného majetku, která je zaručena například § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 35 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento cíl návrhu zákona je deklarován v § 5, který vymezuje cíl vnitřního řízení a kontroly.

### Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je plně slučitelná s právními zásadami práva Evropské unie a přibližuje právní řád České republiky ustanovením zakládacích smluv a sekundárnímu právu EU. Toto dokládá i vyjádření Výboru Poslanecké sněmovny pro evropské záležitosti[[18]](#footnote-18).

Předložený návrh zákona částečně zapracovává některé požadavky směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Tato směrnice členským státům ukládá povinnost nastavit systémy vnitřního řízení a kontroly ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. Smyslem tohoto požadavku Evropské unie je zajistit dostupnost spolehlivých fiskálních údajů jako nutný předpoklad pro výkon dohledu a monitorování, jenž umožní rychlou reakci v případě neočekávaného rozpočtového vývoje členských států.

Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství. Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.[[19]](#footnote-19) Sektor vládních institucí se dále člení na:

centrální vládní instituce (např. ministerstva, ústřední orgány státní správy, státní příspěvkové organizace, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy),

národní vládní instituce[[20]](#footnote-20),

místní vládní instituce (např. územní samosprávné celky a jimi zřizované organizace),

fondy sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny).

Při vypracování návrhu nové právní regulace systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě bylo nutno přihlédnout k nutnosti naplnění závazků České republiky vůči Evropské unii, tj. vytvořit právní podmínky pro jednotný režim ochrany finančních prostředků Evropské unie a finančních prostředků, pocházejících z národních zdrojů (Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, Nařízení Rady (ES) č. 1303/2013 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). Plnění tohoto požadavku je zabezpečeno navržením jednotného rámce řídicích a kontrolních mechanismů v zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců (mechanismy v manažerské zodpovědnosti) a nezávislého interního auditu a to bez ohledu na původ veřejných prostředků, které jsou předmětem řízení a ověřování (zahraniční nebo národní původ, státní rozpočet nebo ostatní veřejné rozpočty).

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

Procesní pravidla zohledňují především princip manažerské zodpovědnosti, tj. především, pokud jde o riziko, kterému vedoucí zaměstnanec vystavuje veřejné prostředky svým rozhodováním při financování úkolů veřejné správy. V Evropské unii (např. v Rakousku) jsou ve finančním sektoru rozhodovací pravomoci delegovány na úředníky různých úrovní s přísným důrazem na oddělení neslučitelných funkcí v rámci systému vnitřního řízení a kontroly. Rozhodovací pravomoc (především řízení, organizace, lidské zdroje a infrastruktura) se určuje na základě popisů úkolů úředníků. Delegování povinností a pravomocí není ale nikdy neomezené. Základní odpovědnost a povinnost vykonávat dohled zůstává vždy na vyšší úrovni autority.[[21]](#footnote-21)

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

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

### Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami

V mezinárodním právu je problematika kontroly, resp. auditu, upravena obecně v Limské deklaraci z roku 1977, jež byla přijata v rámci mezinárodní organizace INTOSAI. Tato deklarace ovšem neřeší kontrolní procesy, popř. výkon kontroly obecně, nýbrž se zabývá především problematikou finančních auditů a postavení nejvyšších kontrolních institucí státu. V případě České republiky je tedy významná zejména pro činnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Navíc se jedná o právně nezávazný dokument. I navzdory těmto skutečnostem však byly její obecné základní principy při přípravě návrhu kontrolního řádu též zohledněny. Některé mezinárodní dohody pak upravují určitou konkrétní specifickou oblast, přičemž na navrhované obecné procesněprávní kontrolní postupy se nevztahují a neregulují je.

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

Lze tedy konstatovat, že návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

### Sociální dopady

Návrh zákona nemá sociální dopady.

### Dopady navrhovaného řešení na spotřebitele

Návrh zákona nemá dopady na spotřebitele.

### Dopady navrhovaného řešení na životní prostředí

Návrh zákona nemá dopady na životní prostředí.

### Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

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

### Dopady na výkon státní statistické služby

Návrh zákona nemá dopady na výkon statistické služby.

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

Návrh zákona nezvyšuje zásah do soukromí podnikajících fyzických osob a nestanoví žádné nové zpracování osobních údajů ani nemění způsob jejich zpracování nebo uchovávání nad rámec stávající právní úpravy. Ve vztahu k ochraně osobních údajů návrh zákona stanoví povinnost zajistit ochranu oznamovatelů – fyzických osob, které oznámí správci veřejného rozpočtu nebo veřejnému subjektu své podezření na jakékoliv porušení právních předpisů, smlouvy nebo rozhodnutí o veřejné finanční podpoře správcem veřejného rozpočtu, veřejným subjektem, právnickou nebo fyzickou osobou, které by mohlo vést nebo vede ke snížení nebo ke ztrátě veřejného rozpočtu v důsledku neuskutečnění oprávněného příjmu nebo uskutečněním neoprávněného výdaje z veřejného rozpočtu. Návrh zákona nastavuje povinnost ověřovatelům zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozví, s výjimkou informací, které mohou být poskytnuty podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinnost ověřovatele zachovávat mlčenlivost trvá i po skončení pracovněprávního vztahu. Povinnosti mlčenlivosti jej může zprostit pouze ten, v jehož zájmu tuto povinnost má, nebo ve veřejném zájmu nadřízený ověřovatele. Obdobným způsobem je řešeno zachování mlčenlivosti interních auditorů. Členové výboru pro audit a členové vládního výboru pro audit jsou povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se při výkonu funkce člena výboru dozví.

## Zhodnocení rizika

Při zachování současného stavu hrozí nejen setrvání, ale též další prohlubování nepřehlednosti právních úprav procesu řízení a kontroly veřejných financí. Zřizovatelé přistupují ke kontrole podřízených organizací nesystémově (institut veřejnosprávní kontroly). Na druhé straně poskytovatel nemá pravomoc vést řízení ve vazbě na svá kontrolní zjištění.

Odstranění výše uvedených zásadních problémů procesu kontroly a současně dosažení výše popsaného cílového stavu lze realizovat pouze prostřednictvím přijetí nové právní úpravy v podobě zákona, tj. je nezbytné přijmout opatření na úrovni státní správy.

Obecným účelem návrhu zákona je dosáhnout s použitím v něm stanovených pravidel dodržení především zásady legality a zásady řádného finančního řízení (zásady 3E) při plnění veřejných rozpočtů a při hospodaření s veřejnými prostředky v souvislosti s uskutečňováním úkolů na všech úrovních organizace veřejné správy. Jinými slovy jde o dosažení optimálního čerpání veřejných výdajů při dodržení platné legislativy.

Riziko je vnímáno v této zprávě RIA jako událost, která může negativně ovlivnit dosažení výše uvedeného obecného cíle a konkrétních a operativních cílů při aplikaci návrhu zákona, a to jak v období legisvakance, pokud jde o zavedení inovovaného systému vnitřního řízení a kontroly, tak i v období po legisvakanci při uplatňování postupů v jednotlivých fázích úplného kontrolního procesu.

V průběhu zavádění inovovaných systémů vnitřního řízení a kontroly v období legisvakance bude nezbytné zajistit projekt vysvětlovací kampaně.

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

Nově navrhovaný systém odvodů za porušení rozpočtové kázně funguje již dnes u regionálních operačních programů a krajských či obecních dotací, kdy odvody za porušení rozpočtové kázně ukládají úřady regionálních rad, krajské a obecní úřady. Zkušenosti z odvolacích řízení vedených Ministerstvem financí ukazují, že od roku 2012 musel odvolací orgán MF zrušit, vrátit nebo změnit 36,5 % platebních výměrů v hodnotě 254,4 mil. Kč (60 % z původně uložené výše odvodu), a to zejména z důvodu důkazové absence u jednotlivých zjištění. Po přesunu této agendy z finančních úřadů na poskytovatele hrozí riziko, že počet platebních výměrů přezkoumávaných ve správním řízení nebo před soudem stoupne.

V neposlední řadě hrozí riziko finančních sankcí ze strany Evropské komise v důsledku řízení o porušení práva EU ze strany Evropské komise, zejména uplatnění postupu podle č. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Toto řízení již bylo zahájeno na začátku roku 2014.

# Návrh variant řešení

## Nulová varianta – ponechání současného stavu beze změny

V případě ponechání současného stavu beze změny zůstane zachována nejednotnost kontrolních postupů, zbytečná duplicita kontrol, nepře­hled­nost, netransparentnost.

Navrhovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole také částečně implementuje část směrnice 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, jejíž hlavní část je implementována souborem předpisů týkajících se rozpočtové odpovědnosti (návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a změnový zákon, které jsou momentálně projednávány Paramentem ČR). Vzhledem k tomu, že již uplynula lhůta k transpozici předmětné směrnice, Evropská komise přistoupila k zahájení řízení pro porušení povinnosti (číslo řízení 20140047). Dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění. V nejbližší době se očekává odeslání odůvodněného stanoviska. V extrémním případě pak může dojít k vyměření pokuty ze strany Evropské komise.

## Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole

Varianta I předpokládá novelizaci zákona o finanční kontrole. Za předpokladu aplikace všech zmíněných principů do současné právní úpravy znamená tato úprava velmi výrazný zásah do stávajícího systému vnitřního řízení a kontroly (dochází k zásadním změnám v oblasti vymezení pojmů, struktury systému, postavení adresátů, atd.) a v principu by se jednalo o zásah srovnatelný s přípravou nového zákona. Úpravu by nebylo možné provést jedinou novelizací, bylo by nutné úpravu provádět postupnými novelizacemi souvisejících zákonů, a tak by se do cílového stavu, splňujícího požadovanou kvalitu, nastavení systému vnitřního řízení a kontroly dostalo až v průběhu několika let, což je nežádoucí z následujících důvodů:

1. je nutný časový soulad s novelizací zákona o veřejných zakázkách, který je s navrhovaným zákonem velmi úzce spjat, celý proces řídicí kontroly je navázán na proces zadávání veřejných zakázek a návrh zákona o zadávacích řízeních vypouští princip 3E jako kritérium,[[22]](#footnote-22)
2. prostředí, kterého se navrhované principy dotýkají, se v čase výrazně mění a mohlo by dojít k situaci, že na konci procesu novelizace související legislativy by úpravy přijaté na začátku již nebyly v souladu s aktuální situací a byly by tak nutné další novelizace,
3. z hlediska nákladů se díky roztažení do postupných novelizací jedná o dražší variantu, než by bylo zpracování nového zákona.

## Varianta II – Zpracování nového zákona

Vypracování nové právní úpravy, týkající se organizace auditorské služby ve veřejné správě na principu kombinovaného, tzn. centralizovaného a decentralizovaného auditu:

* zefektivní se činnost interního auditu,
* u správců veřejného rozpočtu se zřídí služba interního auditu, pokud splňují alespoň jednu ze zákonem vymezených podmínek, nebo dobrovolně na základě jejich rozhodnutí,
* Ministerstvo financí bude prostřednictvím metodické podpory a koordinace efektivněji spolupůsobit k zajištění jednotného auditu.

Správce veřejného rozpočtu může rozhodnout o zřízení služby interního auditu u veřejných subjektů v jeho rozpočtové působnosti. V případě městských obvodů a městských částí toto rozhodnutí musí být promítnuto do statutu statutárního města.

# Vyhodnocení nákladů a přínosů (charakteristika specifických dopadů)

## Identifikace nákladů a přínosů

### Nulová varianta

#### Náklady

Nepřijetí nového zákona ani novelizace současné právní úpravy nepředstavuje sice žádné přímé náklady, avšak ani úspory, a hrozí riziko přijímání stále nových zvláštních právních úprav, což by způsobilo ještě větší nepřehlednost právní úpravy předmětné problematiky, zachování duplicity a nekoordinovanosti kontrolních činností, což znamená zachování stávajících vysokých administrativních i hospodářských nákladů jak veřejné správy a veřejných rozpočtů, tak i kontrolovaných subjektů. Kromě toho je zde, vzhledem k nedostatku transparentnosti a otevřenosti kontrol veřejnosti, větší prostor pro korupci. Nepřijetí nového zákona nebo novelizace současné právní úpravy také může znamenat náklady spojené s finančními sankcemi související se zahájeným řízením pro porušení práva EU ze strany Evropské komise.

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

#### Přínosy

Přínosy ponechání současného stavu nejsou téměř žádné, vyjma skutečnosti, že nebude třeba měnit stávající právní úpravu. S ohledem na její výše uvedené nedostatky je ale zřejmé, že nelze hovořit o přínosu.

### Varianta I – Novelizace zákona o finanční kontrole

#### Náklady

Jak je zmíněno v kapitole 2.2, žádoucích změn stávajícího zákona o finanční kontrole nelze dosáhnout jednou novelizací, ale až postupnou novelizací celé související právní úpravy, která by mohla trvat až několik let. V prvním roce by náklady na novelizaci byly nižší než náklady na implementaci nového zákona, nicméně celkové náklady by díky postupným novelizacím a časové náročnosti byly mnohem vyšší.

Dále hrozí, že částečná novelizace nebude reflektovat všechny potřebné systémové změny (např. změna zásad, principů, závaznost mezinárodních standardů, zrušení veřejnosprávní kontroly). Pokud totiž by v novelizaci byly zahrnuty všechny potřebné změny, znamenalo by to prakticky úplné přepsání současné legislativní úpravy.

#### Přínosy

Přínosy v podobě odstranění nežádoucího stavu budou jen dílčí. Prostřednictvím novelizace zákona o finanční kontrole lze odstranit některé aplikační nepřesnosti, ale nelze provádět nezbytné systémové zásahy.

### Varianta II - Zpracování nového zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě

#### Náklady

##### Personální náklady

Předpokládá se, že na zajištění interního auditu budou správci kapitol využívat stávající personální, finanční a materiální zdroje. Zároveň se nepředpokládá propouštění stávajících pracovníků finančních úřadů uvolněných díky zavedení principů jednotného auditu a posílení odpovědnosti poskytovatele, jelikož tito posílí odbory ministerstva financí zabývající se kontro­lami národních dotací a nově i řízeními o odvodech za porušení rozpočtové kázně.

**Stávající stav:**

Agenda správy odvodů za porušení rozpočtové kázně, tj. kontrol, vyměřování (vydání rozhodnutí, odvolání) a vymáhání byla **v roce 2014 vykonávána 488 zaměstnanci Finanční správy ČR.**

Celkově bylo dosaženo v tomto roce 7 564 kontrol o celkovém objemu 76,3 mld. Kč. Celkem **39 % kontrol bylo realizováno na základě podnětu, 61 % kontrol bylo realizováno na základě vlastní vyhledávací činnosti finančních úřadů.** Celkem 2 649 kontrol bylo ukončeno s nálezem porušení rozpočtové kázně. K vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně bez předchozí kontroly došlo v 214 případech.

**Proti rozhodnutím finančních úřadů bylo v roce 2014 podáno 270 odvolání**, podíl úspěšně či částečně úspěšně podaných odvolání činil necelých 25 %. V rámci placení odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně bylo požádáno o povolení 792 posečkání a 96 rozložení úhrad splátek.

**Navrhovaný stav:**

Agendu správy odvodů budou **primárně vykonávat poskytovatelé, tj. orgány (případně osoby), které veřejné prostředky poskytly. Nadřízeným orgánem bude Ministerstvo financí.**

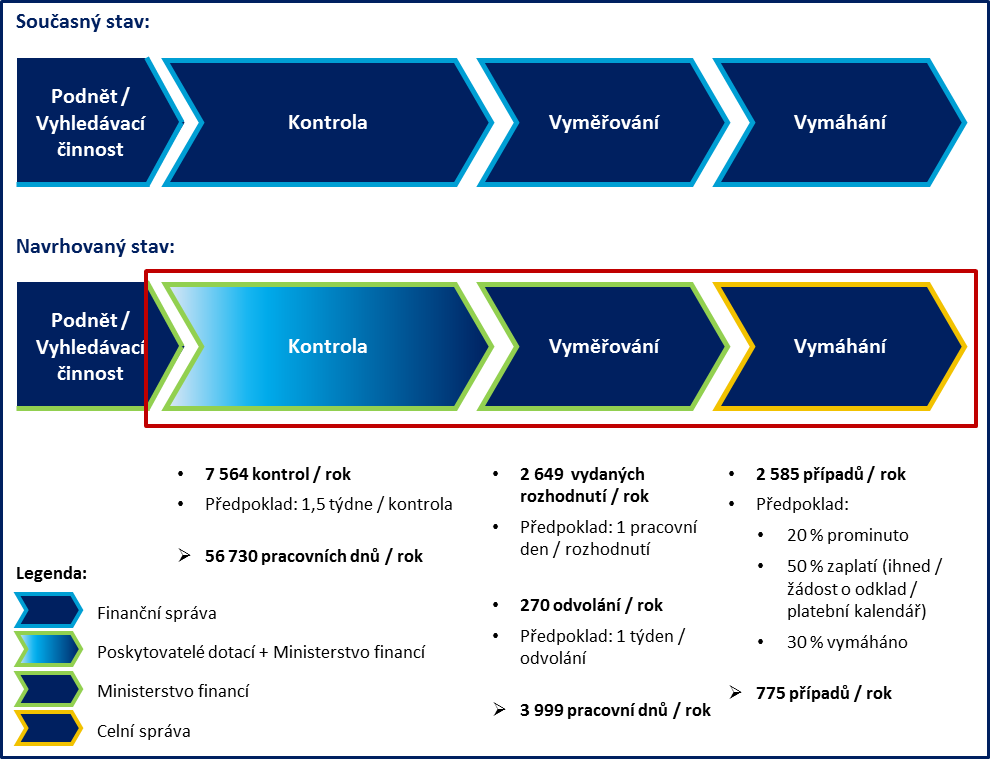
S ohledem na požadavek posílení odpovědnosti poskytovatelů dotací návrh zákona stanoví, že řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně vede

1. vůči příjemci dotace poskytovatel dotace,
2. vůči podřízené organizaci orgán, který vykonává funkci zřizovatele,
3. vůči ústředním orgánům státní správy Ministerstvo financí.

Ministerstvo dále vede řízení i s příjemci dotace, pokud je řízení zahajováno na základě podnětu od Národního fondu, Auditního orgánu nebo odboru Ministerstva financí vykonávajícího působnost národního centralizovaného auditu (dnes odbor 17, který vykonává veřejnosprávní kontrolu).

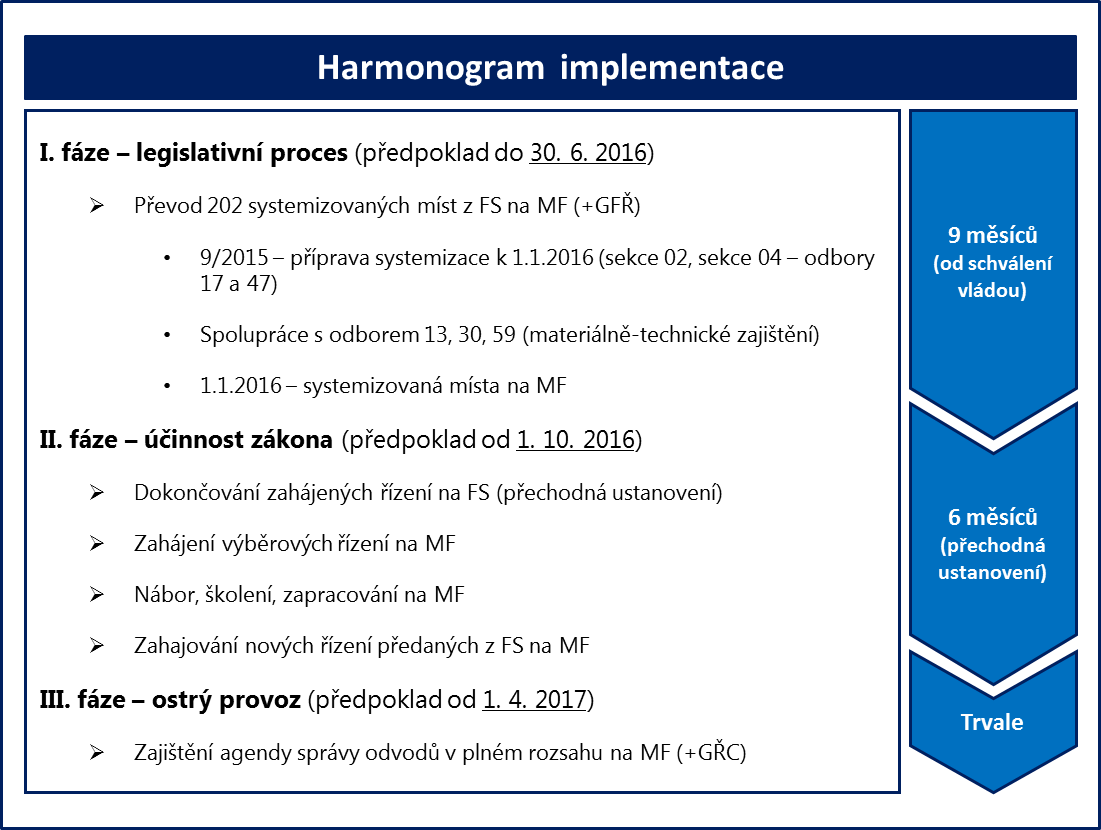
V prvních dvou případech (písm. a) a b)) je nadřízeným správním orgánem, tedy orgánem, který vede řízení o odvolání nebo o mimořádných opravných prostředcích, Ministerstvo financí. V případě řízení podle písm. c) je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně rozklad k ministrovi financí.

Ten, kdo vede řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, je dále odpovědný za vybírání těchto veřejných prostředků (ten, kdo porušil rozpočtovou kázeň, zaplatí ve lhůtě stanovené v rozhodnutí). V případě, že ten, kdo porušil rozpočtovou kázeň, neodvede veřejné prostředky ani po splatnosti stanovené v rozhodnutí o odvodu, je spis předán na orgány celní správy, které zajišťují vymáhání nedoplatků.

****

**Personální zajištění (postupný náběh)**

Za účelem realizace výše uvedeného rozdělení kompetencí bude **z Finanční správy na Ministerstvo financí systemizací k 1. lednu 2016 převedeno 202 systemizovaných tabulkových míst.** Tato tabulková místa budou na Ministerstvo financí **převedena bez zaměstnanců.**



**Hlavní rizika navrhovaného řešení**

S navrženým postupem je spojeno **riziko dočasného omezení výkonu části agendy kontrol spojené s vlastní vyhledávací činností** po dobu přechodných ustanovení do plného náběhu nového systému. **Tímto může být dočasně negativně dotčena také agenda spojená s kontrolami na základě podnětů poskytovatelů dotací.**

S navrženým postupem je dále spojeno **riziko personální destabilizace stávajících zaměstnanců Finanční správy** vykonávajících agendu správy odvodů za porušení rozpočtové kázně, kteří budou muset po dobu platnosti přechodných ustanovení zajistit na Finanční správě dokončení již zahájených řízení. Toto riziko nelze zcela eliminovat, lze jej však omezit **soustředěním náboru zaměstnanců na nově systemizovaná pracovní místa na Ministerstvu financí do 2. poloviny roku 2016** (s možností urychlení v případě rychlejšího než předpokládaného legislativního procesu).

**Zajištění agendy správy odvodů za porušení rozpočtové kázně v rámci resortu MF**

S ohledem na výše uvedený předpoklad pracnosti jednotlivých činností vykonávaných v rámci agendy správy odvodů za porušení rozpočtové kázně bude 202 systemizovaných tabulkových míst rozděleno v rámci Ministerstva financí následovně:

| **Počet tabulkových míst** | **Útvar** | **Agenda / činnost** |
| --- | --- | --- |
| 172 | Sekce 04 – Odbor kontrol | Posílení agendy kontrol (audity nastavení systému vnitřního řízení a kontroly) |
| 20 | Sekce 02 - Právní | Zajištění agendy vyměřování (včetně odvolání a vedení případných soudních sporů) |
| 3 | Sekce 04 – Centrální harmonizační jednotka | Zajištění činnosti výborů pro audit |
| **195** | **Ministerstvo financí celkem** | |
| 1 (GŘC) + 6 (Praha + regiony) | Převod tabulkových míst z Finanční správy na Celní správu | Zajištění agendy správy příjmů a vymáhání |
| **7** | **Celní správa celkem** | |

**Související personální náklady**

V souvislosti **s** **přesunem 195 systemizovaných tabulkových míst z Finanční správy** (tabulky systemizovány v 9. a 10. platové třídě) **na Ministerstvo financí** (systémová transformace vykonávané činnosti z veřejnosprávní kontroly na řídicí ekonomickou kontrolu a interní audit – požadované ukončené vysokoškolské vzdělání) se **předpokládají dodatečné požadavky na finanční prostředky v souhrnné roční výši 3,2 mil. Kč (včetně souvisejících osobních výdajů)**.

V souvislosti **s přesunem 7 systemizovaných tabulkových míst z Finanční správy na Celní správu nejsou předpokládány žádné dodatečné personální náklady** (systemizovaná místa budou ponechána ve stávající platové třídě s výjimkou 1 systemizovaného pracovního místa ve 13. platové třídě pro GŘC).

Agendu zajištění správních řízení ve věcech ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně a zastupování před soudy zajistí poskytovatelé v rámci své stávající systemizace.

Náklady na proškolení zaměstnanců (20,628 mil. Kč) a případné další náklady budou hrazeny v rámci stanovených výdajů dotčených kapitol státního rozpočtu.

**Další související náklady**

**Školení**

Zavedení nového systému vnitřního řízení a kontroly přinese jednorázové náklady na proškolení zaměstnanců. Očekávané náklady na proškolení současných **5 730 zaměstnanců veřejné správy, kteří provádí dnes veřejnosprávní kontrolu nebo interní audit jsou 20 628 000 Kč**.

V souvislosti s organizační změnou jsou předpokládány **dodatečné náklady na proškolení zaměstnanců MF v hodnotě cca 2 tis. Kč na zaměstnance, tj. celkem 404 tis. Kč**.

**Informační systém**

Stávající informační systém pro plánování kontrol je funkčně a technologicky zastaralý a jeho funkcionalita není bez dodatečných úprav pro koordinaci a vyhodnocování vnitřního řízení a kontroly plně využitelná. V souvislosti s implementací nového zákona bude zvážena možnost pořízení nového informačního systému. Přístup a možnost užívání případného nového systému by byla zprostředkována všem zapojeným subjektům bez požadavků na jejich finanční spoluúčast (předpokládaný počet licencí 25-30 tis. ks).

Za tímto účelem **bude Ministerstvem financí realizována studie proveditelnosti, a to minimálně ve variantách 1. Pořízení nového systému / 2. Rozšíření funkcionality stávajícího systému / 3. Zachování stávajícího stavu**, na základě které bude rozhodnuto   
o dalším postupu. Náklady v případě rozhodnutí o pořízení nového systému jsou předpokládány v maximální výši 10 mil. Kč. Pro zajištění agendy vyměřování a vymáhání bude i nadále využíván stávající informační systém (IS CEDR).

**Ostatní náklady**

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

1. Změny organizačního řádu, vnitřních předpisů a pracovních postupů. **Je však možné zachovat stávající odpovědnosti, procesy a pracovní postupy**. Organizace tedy není nucena k radikálním zásahům do stávající struktury,
2. **Případná úprava** **softwarových nástrojů** - vzhledem k povaze změn navrhovaných Návrhem zákona není nutné měnit procesy schvalování výdajů a tudíž ani jejich zachycení v softwarových nástrojích veřejné správy. Ve většině organizací veřejné správy půjde jen o úpravu vytváření doprovodných dokladů k účetním dokladům v rámci účetního SW, která bude provedena v rámci standardních úprav souvisejících se změnou legislativy
3. **Externí hodnocení kvality -** každá organizace jej je povinná zajistit jednou za 5 let.
4. **Výbor pro audit** bude zřízen jen u ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády. Předpokládá se, že zaměstnanci správce veřejného rozpočtu budou funkci vykonávat v rámci plnění úkolů vyplývajících z náplně práce (součást platu). Obdobně to platí pro zaměstnance Ministerstva financí. Nezávislí členové výboru pro audit nemůžou být zaměstnanci, tedy nelze s nimi uzavřít pracovní smlouvu ani dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti. Předpokládá se, že tuto funkci budou zkušení odborníci vykonávat pro bono jako součást svého profesního růstu. V případě, že s nimi bude odměna sjednána, stane se tak na základě občanskoprávní smlouvy. Předpokládá se, že tato odměna bude odpovídat úhradě souvisejících nákladů nebo se bude jednat o odměnu symbolickou (srov. odměňování členů komisí Legislativní rady vlády). Tato změna nebude mít významný dopad na příslušný veřejný rozpočet.

#### Přínosy

Organizace struktury personálních, finančních a materiálových zdrojů podle Návrhu zákona dovolí udržet personální nároky a ekonomické dopady na veřejné rozpočty bez nároku na přímé investice k tíži veřejného rozpočtu. V praxi se očekává, že inovace části systému vnitřního řízení a kontroly, týkající se organizace funkce auditu přispěje ke snadnějšímu prosazování principu „jednotného auditu“, přinese jednoznačnost a větší přehlednost právní úpravy, zrychlení a zefektivnění celého procesu kontroly. Přínosy lze shrnout následovně:

1. zefektivnění kontrolních a auditních činností (méně kontrol, jasné zaměření, přidaná hodnota),
2. odstranění duplicitních kontrol (daňové kontroly prováděné orgány finanční správy),
3. větší flexibilita schvalovacích postupů a odstranění související neodůvodněné administrativní zátěže,
4. cílené nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ve vazbě na řízení rizik a odstranění mechanismů zavedených jen formálně bez přidané hodnoty,
5. urychlení procesu vrácení veřejných prostředků zpět do veřejného rozpočtu v případě konstatování porušení rozpočtové kázně.

##### **Přínosy ze snížení personálních nákladů**

Celkové současné odhadované mzdové náklady jsou zachyceny v následující tabulce. Pro výpočet byl použit medián hrubé mzdy u zaměstnání „33 – Odborní pracovníci v obchodní sféře a veřejné správě“ navýšený o sociální a zdravotní pojištění ve výši 35 % hrazené zaměstnavatelem, tj. 39 550 Kč. [[23]](#footnote-23)

|  |  |
| --- | --- |
| Počet kontrolorů vykonávajících veřejnosprávní kontrolu | 4 775 |
| Počet pracovníků orgánů finanční správy provádějících kontrolu dotací | 623 |
| Počet interních auditorů | 955 |
| **Celkem zaměstnanců** | **6 353** |
| **Roční mzdové náklady** | **3 015 133 800 Kč** |

Jelikož dochází k systémové transformaci institutu veřejnosprávní kontroly, pracovníci zabez­pečující její výkon budou nově vykonávat manažerskou kontrolu (řídicí ekonomická kontrola) nebo posílí interní audit, u něhož návrh zákona stanoví minimální počet interních auditorů. Orgány finan­ční správy budou na základě návrhu zákona z kontroly dotací vyloučené.

Celkové odhadované mzdové náklady jsou zachyceny v následující tabulce. Pro výpočet byl použit medián hrubé mzdy u zaměstnání „33 – Odborní pracovníci v obchodní sféře a veřejné správě“ (zdroj: ČSÚ) navýšený o sociální a zdravotní pojištění hrazené zaměstnavatelem, tj. 39 550 Kč.

|  |  |
| --- | --- |
| Počet kontrolorů vykonávajících veřejnosprávní kontrolu | 4 523 |
| Počet pracovníků orgánů finanční správy provádějících kontrolu dotací | 0 |
| Počet interních auditorů | 1 207 |
| **Celkem zaměstnanců** | **5 730** |
| **Roční mzdové náklady** | **2 719 458 000 Kč** |

Oproti variantě 0 a I se tedy očekává snížení ročních mzdových nákladů o 295 675 800 Kč. Pracovníci orgánů finanční správy posílí jiné oblasti výkonu veřejné správy (orgány finanční správy se zaměří primárně na kontrolu a správu daňových příjmů).

### Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Odhad dopadů Návrhu zákona na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty lze učinit se zvláštním zřetelem na rozdělení působnosti k hospodaření s veřejnými prostředky mezi orgány státu a územní samosprávné celky.

Popis hlavní charakteristiky navrhovaných změn:

* jasné a konkrétní vymezení odpovědnosti orgánů a osob, které se podílí na výkonu činností v systému vnitřního řízení a kontroly; to se v rámci implementace projeví v nut­nosti zefektivnit vnitřní předpisy a pracovní postupy,
* konkretizace řídicích a kontrolních mechanismů, jejichž zavedení je v odpovědnosti adresátů Návrhu zákona; v rámci implementace se toto projeví v nutnosti upravit vnitřní předpisy a pracovní postupy,
* úprava schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly ve směru zvýšení flexibility jejich nastavení dle potřeb správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu,
* povinnost zřízení služby interního auditu jen u organizací, které splňují zákonem stanovené podmínky (např. objem rozpočtu, objem poskytovaných veřejných finančních podpor, počet zaměstnanců),
* nahrazení výkonu veřejnosprávní kontroly auditní službou,
* zavedení výborů pro audit jako nástrojů pro posílení nezávislosti interního auditu,
* vyloučení finančních úřadů z provádění finanční kontroly a kontroly dotací,
* změna procesního předpisu pro vedení řízení o porušení rozpočtové kázně,

Návrh zákona podstatným způsobem zjednodušuje systém kontrol. Vyloučením finančních úřadů z procesu provádění kontrol dotací dojde k  omezení počtu kontrol u příjemců a současně k urychlení procesu odvodu neoprávněně čerpaných prostředků. Pro názornost uvádíme jednoduchý příklad z praxe:

1. **Kontrola podle současného systému**

Poskytovatel dotace provede u příjemce dotace již ukončeného projektu veřejnosprávní kontrolu dle stávajícího zákona o finanční kontrole. Objeví nesrovnalost ve vykazování cestovních dokladů a identifikuje nezpůsobilé výdaje ve výši 30 000 Kč. Celou věc musí předat finančnímu úřadu. Finanční úřad si vyžádá veškerou dokumentaci k projektu a vzhledem k tomu, že je třeba zkontrolovat účetní doklady, provede znovu kontrolu u příjemce, tentokrát však podle daňového řádu. Potvrdí nesrovnalost v cestovních výkazech a potvrdí nezpůsobilé výdaje ve výši 30 000 Kč. Následně finanční úřad vymáhá neoprávněně použité finanční prostředky.

1. **Kontrola podle navrhované právní úpravy**

Poskytovatel dotace provede u příjemce dotace již ukončeného projektu kontrolu, nebo audit dle mezinárodních standardů a dobré praxe. Objeví nesrovnalost ve vykazování cestovních dokladů a identifikuje nezpůsobilé výdaje ve výši 30 000 Kč. Následně sám poskytovatel dotace na základě auditní zprávy vydá rozhodnutí o odvodu neoprávněně použitých finančních prostředků, které předá celnímu úřadu k výběru a případnému vymáhání.

Schéma v příloze k této zprávě znázorňuje zjednodušení systému rozhodování o odvodech za porušení rozpočtové kázně.

V této souvislosti je třeba také připomenout novelu zákona 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, jež je účinná od února 2015 a jež již zásadně posílila postavení poskytovatele úpravou ustanovení § 14e a § 14f, kdy umožnila, aby poskytovatel nemusel vyplatit dotaci nebo její část, pokud se domnívá, že příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Dále novela umožňuje poskytovateli vyzvat příjemce k provedení opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, pokud se domnívá na základě kontrolního zjištění, že příjemce dotace porušil nějakou podmínku. Zároveň může poskytovatel písemně vyzvat příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části, pokud se na základě kontrolního zjištění domnívá, že příjemce nedodržel účel dotace nebo porušil podmínku, u které nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě.

### Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Návrh zákona nemá dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR.

### Dopady na podnikatelské subjekty

Změny v ověřování provedené Návrhem zákona nebudou pro podnikatelské subjekty, na které budou mít dopad, znamenat zvýšení nákladů ani zvýšení administrativní zátěže. Návrh zákona naopak odstraní roztříštěnou, nejednotnou a mnohdy duplicitní činnost různých kontrolních orgánů. Příloha k této zprávě zobrazuje zjednodušení systému kontrol u příjemců dotací z veřejných rozpočtů, a odstranění duplicitní daňové kontroly.

### Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje)

Odhad dopadů Návrhu zákona na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty lze učinit se zvláštním zřetelem na rozdělení působnosti k hospodaření s veřejnými prostředky mezi orgány státu a územní samosprávné celky.

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

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

### Popis hlavní charakteristiky navrhovaných změn

* jasné a konkrétní vymezení odpovědnosti orgánů a osob, které se podílí na výkonu činností v systému vnitřního řízení a kontroly, které se v rámci implementace projeví v nutnosti upravit vnitřní předpisy a pracovní postupy,
* konkretizace řídicích a kontrolních mechanismů, jejichž zavedení je v odpovědnosti adresátů Návrhu zákona; v rámci implementace se toto projeví v nutnosti upravit vnitřní předpisy a pracovní postupy,
* úprava schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly ve směru zvýšení flexibility jejich nastavení dle potřeb správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu,
* efektivnější nastavení kritérií pro zřízení služby interního auditu - povinnost zřízení služby interního auditu jen u organizací, které splňují zákonem stanovené podmínky (např. objem rozpočtu, objem poskytovaných veřejných finančních podpor, počet zaměstnanců), nová kritéria se tedy více vážou na rizika, která mohou dopadat na správce veřejného rozpočtu,
* změna procesního předpisu pro vedení řízení o porušení rozpočtové kázně.

## Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Se zřetelem na uvážení výše uvedených vývojových trendů se varianta Zpracování nového zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě jeví jako účinnější, hospodárnější a vhodnější, než ostatní uvažované varianty.

# Návrh řešení

Následující tabulka shrnuje přínosy a náklady navrhovaných variant.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | Varianta 0 |  | Varianta I |  | Varianta II |
| **Náklady** |  |  |  |  |  |  |
| Roční mzdové náklady |  | 3 015 103 306 Kč |  | 2 719 458 000Kč[[24]](#footnote-24) |  | 2 719 458 000Kč |
| Dodatečné roční mzdové náklady v souvislosti s přesunem systematizovaných míst |  | 0 Kč |  | 3 200 000 Kč |  | 3 200 000 Kč |
| Náklady na školení zaměstnanců |  | 0 Kč |  | 20 628 000 Kč24 |  | 21 032 000 Kč |
| Dodatečné náklady na proškolení zaměstnanců MF |  | 0 Kč |  | 404 000 Kč24 |  | 404 000 Kč |
| Časová náročnost implementace |  | žádná |  | velká |  | malá |
| **Přínosy** |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| Zefektivnění kontrolních a auditních činností |  | Ne |  | Ano |  | Ano |
| Odstranění duplicitních kontrol |  | Ne |  | Ano |  | Ano |
| Větší flexibilita schvalovacích postupů |  | Ne |  | Ano |  | Ano |
| Cílené nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ve vazbě na řízení rizik a odstranění mechanismů zavedených jen formálně bez přidané hodnoty |  | Ne |  | Ano |  | Ano |
| Včasné nastavení působnosti zákona dle požadavků Evropské unie |  | Ne |  | Ne |  | Ano |

S ohledem na výše uvedené předkladatel doporučuje **variantu II Zpracování nového zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě ke konečnému dopracování Návrhu zákona.**

## Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

1. Zpracování nového zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě

2. Novelizace zákona o finanční kontrole

3. Nulová varianta – ponechání stávajícího stavu

# Implementace doporučené varianty a vynucování

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

Jako nejvhodnější varianta řešení problému se jeví varianta zpracování zcela nového zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě.

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

Lze očekávat, že náklady na inovovaný systém vnitřního řízení a kontroly budou udrženy na současné úrovni, nebude-li nutné odstraňovat nepředvídané důsledky dřívějších excesů v rozhodování zodpovědných orgánů a osob s účinky v oslabení ověřovacích mechanismů, které nejsou schopny zajistit přiměřený a účinný systém vnitřního řízení a kontroly.

## Vynucování

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

# Přijetí prováděcí právních předpisů

Návrh zákona předpokládá přijetí 4 prováděcích vyhlášek pro stanovení:

* postupů řízení rizik,
* obsahu a průběhu zkoušky profesní způsobilosti
* obsahu plánů interního auditu
* obsahu a struktury
  + hlášení zjištění o závažném jednání v rozporu s cílem vnitřního řízení a kontroly
  + konsolidované výroční kontrolní zprávy,
  + konsolidované výroční auditní zprávy,
  + výroční auditní zprávy,
  + výročního shrnutí.

# Přezkum účinnosti regulace

Nástroje dohledu nad dodržováním nové právní regulace správci veřejného rozpočtu a veřejnými subjekty technikou auditu souladu a výročního zpravodajství o výsledcích fungování ověřovacích mechanismů se zdají být postačující k tomu, aby Ministerstvo financí (Centrální harmonizační jednotka) přezkoumalo účinnost nové právní regulace a poskytlo o tom zprávu vládě. V této souvislosti se předpokládá inovace stávajícího informačního systému harmonizace. Jedním z hledisek elektronického výročního zpravodajství bude i zpráva od zpravodajských míst, zda byla nová právní regulace po právní stránce přezkoumána jako postačující pro aplikaci, tj. zda jsou její principy i nadále účinné nebo zda je potřebné je zlepšit či přehodnotit.

# Konzultace a zdroje dat

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

Hlavní konzultace se zástupci všech úrovní organizace veřejné správy byly organizovány v průběhu vnitřního a vnějšího připomínkového řízení. Za účelem dosažení co nejvhodnějšího řešení předmětného problému se uskutečnily formální i neformální konzultace s dotčenými subjekty, tj. především s odbornou veřejností, příslušnými resorty a dalšími ústředními správními úřady, územními samosprávnými celky, dalšími organizacemi, jichž se daná problematika jinak dotýká. Následující tabulka uvádí další akce související s prezentací návrhu zákona:

| **Datum setkání** | **Účastník setkání** |
| --- | --- |
| srpen 2014 | Generální ředitelství Evropské komise pro rozpočet |
| 15. - 16. 10.2014 | Národní konference Českého institutu interních auditorů |
| 12. 11. 2014 | Ministerstvo vnitra - workshop |
| 19. - 20. 11. 2014 | Konference Dny Práva |
| 20. 11. 2014 | Setkání tajemníků obcí s rozšířenou působností |
| 1. - 3. 12. 2014 | Seminář k aktuálním tématům v oblasti finanční kontroly |
| 10. 12. 2014 | Setkání interních auditorů ze zdravotních pojišťoven |
| 15. 12. 2014 | Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci |
| 16. 12. 2014 | Setkání se zástupci místních samospráv - rada pro veřejnou správu |
| 17. 12. 2014 | Setkání se zástupci akademické obce |
| 18. 12. 2014 | Svaz měst a obcí |
| 15. 1. 2015 | Setkání interních auditorů Jihomoravského a Zlínského kraje |
| 17. 2. 2015 | Setkání interních auditorů Středočeského kraje a hlavního města Prahy |
| 23. 2. 2015 | Ministerstvo vnitra – porada primátorů statutárních měst |
| 18. 3. 2015 | Setkání interních auditorů Moravskoslezského a Olomouckého kraje |
| 22. 4. 2015 | Poslanecká sněmovna – Seminář k návrhu Zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě |
| 23. 4. 2015 -24. 4. 2015 | Workshop pro veřejnou správu – Nové paragrafy pro vnitřní řízení a kontrolu aneb klíčové výzvy pro interní audit |
| 5. 5. 2015 | Ministerstvo vnitra – porada tajemníků obcí s rozšířenou působností, městských částí Hlavního města Prahy a tajemníků obcí s pověřeným obecním úřadem Středočeského kraje |
| 8. 6. 2015 – 9. 6. 2015 | Metodické dny MF pro zástupce ministerstev |
| 9. 6. 2015 – 10. 6. 2015 | Metodické dny MF pro zástupce krajských úřadů |
| 12. 6. 2015 | Setkání interních auditorů zdravotních pojišťoven |
| 16. 6. 2015 - 17. 6. 2015 | Metodické dny MF pro zástupce samostatných kapitol státního rozpočtu a státních fondů |
| 25. 6. 2015 | Porada MVČR s řediteli krajských úřadů |

# Kontakt na zpracovatele RIA

**Ministerstvo financí**

Mgr. Jana Kranecová, [jana.kranecova@mfcr.cz](mailto:jana.kranecova@mfcr.cz)

Ing. Barbora Janíčková, [barbora.janickova@mfcr.cz](mailto:barbora.janickova@mfcr.cz)

Ing. Dana Ratajská, [dana.ratajska@mfcr.cz](mailto:dana.ratajska@mfcr.cz)

Bc. Martin Kopeček, [martin.kopecek@mfcr.cz](mailto:martin.kopecek@mfcr.cz)

Bc. Benedikt Kotmel, [benedikt.kotmel@mfcr.cz](mailto:benedikt.kotmel@mfcr.cz)

# B. Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

**I. Zhodnocení naplňování kritérií**

1. Přiměřenost

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

* nastavení podmínek pro zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly,
* posílení zásad úplného kontrolního procesu v souladu s mezinárodními standardy INTOSAI[[25]](#footnote-25) a evropskou dobrou praxí,[[26]](#footnote-26) a
* posílení koordinace a dozoru nad systémy vnitřního řízení a kontroly.

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

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

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

2. Efektivita

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

Primárně jde o vyloučení orgánů finanční správy a použití daňového řádu při řízeních o odvodu za porušení rozpočtové kázně, čímž by se měl celý proces zrychlit.

Návrh zákona posiluje roli poskytovatele při kontrole použití dotací a vyměřování odvodů za neoprávněně použité veřejné prostředky. Nad plněním jeho povinností dohlíží nezávislý interní audit.

Veřejná správa je schopna kontrolovat a vynucovat dodržování navržené regulace. Právě posílení nastavení kontrolních mechanismů ve veřejné správě při nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky je jedním z hlavních cílů Návrhu zákona a prolíná se do celé řady konkrétních ustanovení. V tomto případě jde zejména o stanovení konkrétní odpovědnosti jednak za svěřené veřejné prostředky a jednak za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, který bude dostatečně účinný, aby je ochránil. K zvýšení efektivity plošné kontroly a vynucování dodržování této regulace přispívá i informační systém provozovaný Ministerstvem financí, u něhož Návrh zákona rovněž navrhuje konkrétní úpravy.

3. Odpovědnost

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

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

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

4. Opravné prostředky

Řízení o porušení rozpočtové kázně je upraveno v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů a zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Subsidiárně se v řízení o odvodu použije správní řád (oproti stávajícímu stavu, kdy se v řízení postupuje podle daňového řádu). Opravné prostředky se budou v plném rozsahu řídit právní úpravou správního řádu s tím, že věcnou působnost k vedení řízení v rámci uplatnění opravných prostředků stanoví příslušný zákon upravující rozpočtová pravidla.

5. Kontrolní mechanismy

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

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

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

**II. Specifické podmínky**

1. Poptávková stránka

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

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

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

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

Výkon funkcí a činností v rámci systému vnitřního řízení a kontroly vyžaduje řadu odborných znalostí. Spektrum požadovaných znalostí se liší v závislosti od toho, o kterou oblast systému vnitřního řízení a kontroly jde. Zákon výslovně stanoví základní požadavky, které musí splňovat osoby vykonávající interní audit (požadavky na vzdělání a praxi). Dále zákon v případě interního auditu stanoví podmínky pro autorizaci jednotlivých interních auditorů a certifikaci auditorských firem, které mají zájem vykonávat interní audit formou co-sourcingu nebo outsourcingu.

2. Nabídková stránka

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

1. správci kapitol státního rozpočtu, státní fondy, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti a zdravotní pojišťovny,
2. organizační složky státu, které nejsou správci kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městkou částí hlavního města Prahy nebo dobrovolným svazkem obcí, příspěvkové organizace, k nimž funkci zřizovatele plní podle statutu statutárního města jeho městský obvod nebo městská část, školské právnické osoby zřízené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí, právnické osoby zřízené zvláštním zákonem pro účely výkonu veřejné správy a právnické osoby zřízené na základě zvláštního zákona, které hospodaří s veřejnými prostředky,
3. poskytovatelé veřejné finanční podpory,
4. příjemci veřejné finanční podpory,
5. dodavatelé zboží, prací nebo služeb hrazených ověřovanými subjekty.

Specifické postavení mají veřejné vysoké školy.

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

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

**III. Transparence a otevřená data**

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

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

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

**IV. Přiměřenost postupů, procesů a sankcí**

Návrh zákona vychází z dobré praxe reprezentované mezinárodně uznávanými standardy[[27]](#footnote-27) v oblasti nastavení vnitřního řízení a kontroly a koncepčními i legislativními dokumenty Evropské unie[[28]](#footnote-28). Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází k přiměřenému rozšíření odpovědnosti orgánů a osob, které se na činnostech systému vnitřního řízení a kontroly podílejí.

**V. Sběr dat o zjištěných korupčních rizicích**

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

# II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

## ČÁST PRVNÍ – ÚVODNÍ USTANOVENÍ

#### K § 1 Předmět zákona

**K odst. 1**

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

Návrh zákona navazuje na přímo použitelné nařízení Evropské unie, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) Č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, a dále na přímo použitelné nařízení EU, které upravují bližší podrobnosti čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie. Sdílené řízení se podle čl. 175 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 týká fondů podle nařízení č. 966/2012 týká nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu, nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006, kterým se zřizuje Fond soudržnosti, nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu, jakož i fondů pro oblast svobody, bezpečnosti a práva, včetně fondů v rámci programu „Solidarita a řízení migračních toků“.

Systém vnitřního řízení a kontroly zahrnuje řídicí a kontrolní mechanismy (včetně řídicí ekonomické kontroly) a interní audit, a to jak po stránce organizační, tak po stránce funkční a obsahové.

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

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

a) **řídicí a kontrolní mechanismy** – např. rozpočet a plánování, vymezení pravomocí a činností jednotlivých útvarů

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

**Předmět zákona – systematika**

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

Při aplikaci takové úpravy bude tento systém chápán jako struktura informačních vazeb v hierarchickém uspořádání řídicích a kontrolních procesů uskutečňovaných ve veřejné správě, které zahrnují řídicí a kontrolní mechanismy, zavedené jako nedílná součást řídicího systému odpovědnými subjekty k dosažení cílů, které si tyto subjekty kladou, resp. které jsou jim uloženy jinými právními předpisy k zajišťování funkcí veřejné správy.

Druhým prvkem této struktury je funkce interního auditu, jejímž smyslem je poskytnout nezávislé objektivní ujištění o spolehlivém a účinném fungování řídicích a kontrolních mechanismů, a tím v konečném důsledku i k plnění cílů při zajišťování úkolů veřejné správy a při hospodaření s veřejnými prostředky.

**K odst. 2**

Systém harmonizace, tedy systém dohledu nad systémem vnitřního řízení a kontroly a koordinace je nastaven za účelem dosažení základního cíle vymezeného v § 6 návrhu zákona.

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

**K odst. 3 a 4**

Jednu z hlavních příčin nahodilosti prováděných kontrol a auditů je možno spatřovat v nedostatečném sdílení metodické podpory a v neexistenci centrální koordinace základních koncepčních postupů, které jsou nezbytné pro vytvoření a rozvíjení systémů vnitřního řízení a kontroly.

Nedílnou součástí funkčního modelu Public Internal Control (PIC) na evropské úrovni, je silné harmonizační a koordinační monitorovací centrum, které zajišťuje účinnou podporu v úsilí o vylepšování řádné správy a řízení správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů na všech úrovních.

Závazek k ustavení metodického centra Českou republikou byl sjednán v rámci přístupových jednání s Evropskou komisí v kapitole 28: Finanční kontrola.

Tyto podmínky souvisí nejen s řízením a kontrolou evropských fondů v rámci sdílené odpovědnosti členského státu, ale též s nejlepšími zkušenostmi mezinárodní dobré praxe řídicích a kontrolních systémů aplikovaných na správu národních rozpočtových zdrojů.

Generální ředitelství pro rozpočet Evropské komise doporučuje konstituovat pojistky pro zabezpečení silného postavení a vysoké úrovně funkcí centrální harmonizace za účelem úspěšného rozvíjení strategické perspektivy systémů vnitřního řízení a kontroly v souladu s mezinárodně uznávanými standardy a procesu jejího slaďování v celé veřejné správě.

Centrální harmonizace je prvek i stávajícího zákona o finanční kontrole a již dnes je Ministerstvem financí zajištována. Smyslem návrhu zákona je tuto koordinaci a metodickou pomoc posílit. K tomu je nezbytné jasně stanovit povinnost Ministerstva financí – předmět systému harmonizace.

**Řídící a kontrolní mechanismy**

**Interní audit**

**Harmonizace**

#### K § 2 Působnost zákona

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

Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství. **Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.[[29]](#footnote-29)** Sektor vládních institucí se dále člení na:

centrální vládní instituce (např. ministerstva, ústřední orgány státní správy, státní příspěvkové organizace, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy),

národní vládní instituce[[30]](#footnote-30),

místní vládní instituce (např. územní samosprávné celky a jejich zřizované organizace),

fondy sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny).

Návrh zákona rozlišuje dvě základní kategorie organizací, které spadají do jeho působnosti. Prvním typem je správce veřejného rozpočtu, na kterého dopadají povinnosti návrhu zákona v plném rozsahu (např. ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, územní samosprávné celky). Druhým typem jsou veřejné subjekty, které se vyznačují určitou mírou podřízenosti nebo závislosti na správcích veřejného rozpočtu. Jde zejména o organizace zřizované správci veřejného rozpočtu (např. příspěvkové organizace). Vedle těchto dvou kategorií jsou v působnosti návrhu zákona další subjekty, které mají specifické postavení, jež je odůvodněno jejich zvláštním postavením v rámci institucí veřejného sektoru (srov. § 4 a § 85).

**K odst. 1**

Zákon se vztahuje na **správce veřejného rozpočtu**:

**Správce kapitoly státního rozpočtu** podle § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů: ústřední orgány státní správy a další organizační složky státu, stanoví-li zvláštní zákon, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy, anebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely. Kapitoly státního rozpočtu stanoví vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

**Územní samosprávný celek podle jiného právního předpisu**

kraje[[31]](#footnote-31),

obce[[32]](#footnote-32),

hlavní město Praha[[33]](#footnote-33).

**Městská část hlavního města Prahy** podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

**Dobrovolný svazek obcí** podle § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

**Regionální rada regionu soudržnosti** podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů).

**Zdravotní pojišťovny** (zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů).

**K odst. 2**

Zákon se dále vztahuje na entity, které jsou definované jako veřejný subjekt. Veřejný subjekt má odlišné postavení než správce veřejného rozpočtu.

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

Pojem státní organizace pod písm. b) zahrnuje státní příspěvkové organizace, státní fondy, Správu železniční dopravní cesty a státní podniky. Státní podniky jsou s ohledem na jejich charakter, kterým se podobají spíš podnikatelským subjektům, z působnosti návrhu zákona vyloučeny (srov. § 3 odst. 1 písm. e)).

Písmena g) a h) představují zbytkovou kategorii subjektů. Podle současného právního stavu pod tyto kategorie spadají jen organizace, které jsou částečně (srov. § 4) nebo úplně vyloučeny z působnosti návrhu zákona (srov. § 3 odst. 1). Nelze vyloučit, že v budoucnu vzniknou organizace, které budou naplňovat znaky sepsané pod písm. g) a h) a které budou spadat pod působnost návrhu zákona.

**Veřejnými subjekty jsou např.:**

Státní fond rozvoje bydlení, zřízený zákonem č. 211/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

Státní fond dopravní infrastruktury, zřízený zákonem č. 104/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

Státní fond kultury České republiky, zřízený zákonem č. 239/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

Státní fond kinematografie, zřízený zákonem č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi), ve znění pozdějších předpisů,

Stání fond životního prostředí České republiky, zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

Státní zemědělský intervenční fond, zřízený zákonem č. 256/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Správa železniční dopravní cesty (zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku),

Český rozhlas (zákon č. 484/1991 Sb., o českém rozhlasu),

1. Česká televize (zákon č. 483/1991 Sb., o české televizi),
2. Vinařský fond (zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů).
3. veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení (zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

**K odst. 3**

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

#### K § 3 Působnost zákona

**K odst. 1**

Ustanovení obsahuje negativní vymezení osobní působnosti návrhu zákona. Jde o subjekty, které nespadají do sektoru vládních institucí. Jejich vyloučení z působnosti návrhu zákona je dáno jejich specifickým postavením (nezávislost České národní banky) nebo zvláštním charakterem poskytovaných veřejných služeb (např. zpravodajské služby, profesní komory). V případě zpravodajských služeb a Národního bezpečnostního úřadu vláda stanoví zvláštní postupy upravující systém vnitřního řízení a kontroly (řídicí a kontrolní mechanismy a interní audit) a předávání výročních zpráv o fungování tohoto systému (srov. § 85).

Dále jde o obchodní společnosti vlastněné státem nebo územními samosprávnými celky nakládají s veřejnými prostředky. Obecně se kontrola obchodních společností řídí ustanoveními soukromého práva, tedy zákonem o obchodních korporacích a občanským zákoníkem.

Možnost kontrolovat veřejnou finanční podporu poskytnutou obchodním společnostem, a to bez ohledu na jejich vlastníka, zůstala oproti zákonu o finanční kontrole nezměněna. Dle návrhu zákona půjde o výkon řídicí ekonomické kontroly (původně veřejnosprávní kontrola) a pokud bude vykonávána na místě, bude postupováno podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu).

**K odst. 2**

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

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

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

#### K § 4 Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce

S ohledem na postavení veřejných vysokých škol jako subjektů se zaručeným samosprávným postavením a odpovídající akademickou svobodou návrh zákona stanoví, že veřejné vysoké školy mají povinnost zavést systém vnitřního řízení a kontroly, který sestává z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu, rozhodnou-li o jeho zřízení. Přitom postupují přiměřeně k ustanovením tohoto návrhu zákona. S ohledem na jejich právní postavení budou postupovat přiměřeně k ustanovením, která se vztahují na správce veřejného rozpočtu. Za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly je odpovědný rektor.

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

Veřejné výzkumné instituce mají postavení veřejného subjektu, i když podle Návrhu zákona postupují pouze přiměřeně. Za nastavení funkčního a účinného systému vnitřního řízení a kontroly odpovídá jejich zřizovatel. K nastavení systému vnitřního řízení a kontroly vydají vnitřní předpis (viz změna zákona o veřejných výzkumných institucích).

#### K § 5 Vymezení některých pojmů

**K písm. a) veřejné prostředky**

Cílem návrhu zákona je zajistit stejnou úroveň ochrany pro všechny veřejné prostředky, tedy nejen pro veřejné příjmy a veřejné výdaje, ale také pro ostatní složky veřejných prostředků, např. veřejný majetek.

**K písm. b) veřejný rozpočet**

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

**K písm. c) veřejné příjmy**

Veřejné příjmy jsou příjmy státu nebo jiných právnických osob, kterými se rozumí nejen právnická osoba zřízená nebo založená k plnění úkolů veřejné správy, ale i územní samosprávné celky a další právnické osoby, které jsou pro účely tohoto zákona subsumovány pod definici správce veřejného rozpočtu a pod definici veřejného subjektu.

**K písm. d) veřejné výdaje**

Veřejné výdaje jsou vymezeny jako výdaje vynaložené ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků, z jiných peněžních fondů státu, územního samosprávného celku nebo jiných právnických osob, které jsou pro účely tohoto zákona subsumovány pod definici správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, a dále z jiných prostředků soustředěných v Národním fondu a z jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě mezinárodních smluv nebo poskytnutých k plnění úkolů veřejné správy.

Veřejné výdaje jsou, podobně jako je tomu u příjmů, definované zvláštními zákony.

**K písm. e) řídicí ekonomická kontrola**

Řídicí ekonomická kontrola nahrazuje postupy řídicí kontroly dle původního zákona o finanční kontrole. Řídicí ekonomická kontrola je součástí systému vnitřního řízení a kontroly a lze ji definovat jako proces zahrnující hodnotící, schvalující a operační postupy zaměstnanců správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, jehož cílem je zajistit dodržování cíle vnitřního řízení a kontroly dle § 6 a požadavků na zavedení systému vnitřního řízení a kontroly dle § 11 při hospodaření s veřejným majetkem, realizaci veřejných příjmů a vynakládání veřejných výdajů.

Stěžejní je zejména zásada přiměřenosti. Nejde jen o přiměřenost nákladů na zavedení systému, ale také o odstranění zbytečného formálního ověřování. Tato ustanovení je nezbytné vykládat v kontextu celého návrhu zákona a zejména tedy prizmatem zásad, na nichž je vystavěn. Jsou určité operace, jejichž realizace a možnost ovlivnění ze strany příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu je omezena. Může jít například o příjmy stanovené zákonem, resp. příjmy, u nichž nárok vyplývá přímo ze zákona a není vázán na projev vůle příslušné organizaci. Nárok na tyto příjmy vzniká ex lege, ne na základě smlouvy nebo rozhodnutí a proto u těchto příjmů nelze z povahy věci provádět odhad pohledávky (§ 39 odst. 3) a rozsah ověřování v rámci stanovení pohledávky je rovněž omezen (např. nemusí být stanovena splatnost). Obdobná situace bude u výdajů, které není možné ovlivnit – např. rozhodnutí soudu. I v těchto případech budou fáze řídicí ekonomické kontroly, případně hodnocení omezené.

**Veřejnosprávní kontrola, jako institut, není v návrhu zákona obsažena, ale její funkce zůstává. Podle návrhu zákona bude mít buď podobu řídicí ekonomické kontroly u výdajových operací (např. před nebo v průběhu poskytnutí veřejné finanční podpory) a dále interního auditu tam, kde podle stávajícího zákona o finanční kontrole jsou prováděné následné veřejnosprávní kontroly zaměřené na celé hospodaření nebo účinnost vnitřního kontrolního systému (např. u podřízených organizací).**

Dle § 22 lze do postupů řídicí ekonomické kontroly při splnění taxativně stanovených podmínek zapojit externí subjekty (outsourcing).

**K písm. f) ekonomická služba**

Účetnictví z hlediska systému vnitřního řízení a kontroly

* vytváří spolehlivou základnu s ohledem na soustavné a úplné zachycování stavu a pohybu majetku a závazků účetní jednotky, na níž navazují a z níž vycházejí základní hodnotové indikátory, využívané pro řízení financování operací v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy,
* je nejúplnějším systémem v oblasti hodnotových vztahů, jehož prostřednictvím lze ověřovat výsledky plnění úkolů veřejné správy a vývoj hospodaření s veřejnými prostředky v souvislosti s plněním těchto úkolů a odkrývat příčinu špatných výsledků hospodaření.

Terminologie i rozsah působení ekonomické služby byly zvoleny s ohledem na koncept finančního nařízení a doporučení Evropské komise. Účetnictví v souladu se zákonem o účetnictví a probíhající reformou účetnictví veřejného sektoru v České republice je významnou součástí vnitřního řízení a kontroly. Předmětem účetnictví je dle § 2 zákona o účetnictví stav a pohyb majetku a jiných aktiv, závazků včetně dluhů a jiných pasiv, náklady a výnosy a výsledek hospodaření. Dle § 7 odst. 10 zákona o účetnictví jsou účetní jednotky povinny vést účetnictví jako soustavu účetních záznamů. Účetním záznamem se rozumí data, která jsou záznamem veškerých skutečností týkajících se vedení účetnictví. Každou skutečnost týkající se vedení účetnictví jsou účetní jednotky povinny zaznamenávat výhradně jen účetními záznamy. Pojem „účetní záznam“ je daleko širší než pojem „účetní doklad“ a zahrnuje například i smlouvy nebo informace o tom, že byla proti účetní jednotce podána žaloba. Tímto ustanovením je daný rozsah vedení účetnictví, který je daleko širší než zaznamenávání MD/D na účetní doklady.

V odpovědnosti ekonomické služby (vedoucího ekonomické služby) je nastavit a metodicky řídit procesy, kterými jsou vytvářeny nebo zpracovávány účetní záznamy, tedy všechno co může ovlivnit předmět účetnictví. S ohledem na rozsah činností, které spadají pod působnost ekonomické služby, nemusí se vždy jednat o jediný organizační útvar. Proto ekonomická služba není koncipovaná jako útvar.

Návrh zákona, obdobně jako původní zákon o finanční kontrole, v souladu s předpisy a požadavky EU dopadá na celé spektrum subjektů, které zabezpečují veřejné služby a hospodaří s veřejnými prostředky. U menších subjektů (např. malá obec) je často vymáhání pohledávek zabezpečováno přímo účetním oddělením. Návrh zákona neurčuje, kdo reálně bude zabezpečovat vymáhání pohledávek nebo správu rozpočtu, pouze stanoví, že ekonomická služba pro tyto činnosti nastaví příslušné (řídicí a kontrolní) mechanismy.

**K písm. g) interní audit**

Ustanovení obsahuje definici interního auditu, která vychází z mezinárodních standardů (IIA), na které odkazuje i Evropská unie. Úkolem interního auditu je

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

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

Uplatňování funkce interního auditu v každém případě vychází z identifikace strategických, provozních a finančních rizik, kterým správci veřejných rozpočtů a veřejné subjekty čelí a z hodnocení přiměřenosti a účinnosti systémů vnitřního řízení a kontroly při snižování a zvládání těchto rizik v dynamicky se měnícím prostředí.

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

**K písm. h) veřejná finanční podpora**

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

Uvedený přístup umožňuje veřejnou finanční podporu vymezit jako jakýkoliv výdaj, poskytnutý ze schváleného veřejného rozpočtu. Pod tento pojem lze zařadit například příspěvky poskytované ze státního rozpočtu na výkon státní správy (přenesené působnosti) u obcí a krajů nebo příspěvek ze státního rozpočtu obcím a krajům na výdaje spojené s volbami.

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

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

**K písm. i) povinná osoba**

Povinná osoba je osoba odlišná od kontrolovaného nebo auditovaného subjektu, která je však k tomuto subjektu v určitém vztahu a její součinnost je nezbytná pro řádný výkon ověřování. Typicky půjde o dodavatele nebo odběratele ověřovaného subjektu. Pojem „povinné osoby“ je převzat ze zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu). Důvodem je umožnění tzv. křížové kontroly. Rozsah kontroly nebo auditu je obdobně jako v případ kontrolního řádu omezen - rozsah nezbytný pro zajištění výkonu konkrétní kontroly.

**K písm. j) zaměstnání, k písm. k) zaměstnanec, k písm. l) vedoucí zaměstnanec, k písm. m) přímý nadřízený n) zaměstnavatel**

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

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

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

**K písm. o) řídicí a kontrolní mechanismus**

Řídicím a kontrolním mechanismem se rozumí jakékoli opatření nebo postup přijatý za účelem poskytnutí přiměřeného ujištění, že bude splněn cíl vnitřního řízení a kontroly podle § 6.

Řídicím a kontrolním mechanismem tak může být např. opatření organizační povahy, kontrola „čtyř očí“ nebo nastavení podání zpráv.

Definice řídicího a kontrolního mechanismu použita v návrhu zákona vychází z definice použité v čl. 2 písm. r) finančního nařízení (CELEX 32012R0966).

**K písm. p) auditní stopa**

Při vypracování této definice byl vzat zvláštní zřetel na mezinárodně uznané principy řádné správy veřejných financí, které pojímají finanční operaci jako soubor systematicky uspořádaných úkonů, zajišťujících přijetí příjmu, platbu výdaje nebo nakládání s veřejným majetkem, včetně zaznamenání informací o této události do účetnictvísprávce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

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

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

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

Auditní stopa je termín, který se používá souhrnně pro všechny typy dokladů, které prokazují provedení jakékoliv činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly. Nevztahují se tedy jen k výkonu interního auditu, ale dokládají i způsob nastavení řídicích a kontrolních mechanismů nebo provedení konkrétní kontroly. **Příklady auditní stopy: záznam o provedení řídicí kontroly, protokol o kontrole, pověření k výkonu funkce ověřovatele řídicí ekonomické kontroly.**

## ČÁST DRUHÁ – SYSTÉM VNITŘNÍHO ŘÍZENÍ A KONTROLY

#### K § 6 Cíl systému vnitřního řízení a kontroly

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

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

Toto ustanovení reaguje na nutnost uvést právní úpravu ČR do souladu s evropskou legislativou. Tyto zásady musí být dodrženy nejen při uskutečňování jednotlivých operací, ale také při zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly. Povinnost dodržovat zásady hospodárnosti, účelnosti a účinnosti (zásada řádného finančního řízení) vychází z evropských nařízení, zejména čl. 30 finančního nařízení (CELEX 32012R0966) a čl. 4 odst. 8 a čl. 122 odst. 1 obecného nařízení k fondům EU (CELEX 32013R1303). Neméně důležitou povinností členských států EU je nastavit systémy vnitřního řízení a kontroly tak, aby umožnily účinné předcházení nesrovnalostem a podvodům. S tím souvisí i povinnost oznamovat nesrovnalosti související s prostředky EU (srov. § 74 návrhu zákona, čl. 122 odst. 6 nařízení EU č. 1303/2013, čl. 59 odst. 2 písm. b) nařízení EU č. 966/2012).

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

Zásada hospodárnosti stanoví pro řádné uskutečňování operací podmínku, že prostředky musí být k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Těmito prostředky se nemyslí jen finanční prostředky, ale může jít i o jiný majetek případně majetkové práva, licence aj. Předkladatel záměrně nepoužívá přívlastek „veřejné“ prostředky, protože může jít o prostředky, které v době posuzování naplňování této zásady ještě nejsou majetek (v dispozici) příslušné veřejné organizace (např. před pořízením).

***Všechny výše uvedené zásady se uplatňují společně, ve vzájemných souvislostech tak, aby byl cíl vnitřního řízení a kontroly dosažen.***

#### K § 7 (Ochrana oznamovatelů)

Vyzrazení totožnosti oznamovatele představuje riziko ve smyslu § 25. Správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt jsou dle § 25 návrhu zákona povinni takové riziko včas identifikovat a vyhodnotit jej z hlediska dopadu a pravděpodobnosti výskytu. Je v odpovědnosti schvalující osoby a schvalujícího orgánu nastavit postupy tak, aby ochrana oznamovatelů byla umožněna.

Ustanovení nesouvisí se zákonem č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností.

V ustanovení se hovoří o totožnosti oznamovatelů. K ztotožnění slouží jednak identifikační údaje, jimiž jsou primárně jméno a bydliště, často též datum narození či rodiště, a jednak jiné osobní údaje, jako je pohlaví či funkce. Všechny tyto osobní údaje proto musí být zvláště chráněny, aby zůstaly utajeny. Toho je dosaženo zejména vyloučením osobních údajů oznamovatele z nahlížení do případného spisu a povinností osoby, které bylo oznámeno podezření na jednání v rozporu s cílem vnitřního řízení a kontroly, zachovat o totožnosti oznamovatele mlčenlivost. Obdobné ustanovení o utajení totožnosti, mající za cíl ochranu oznamovatele, je obsaženo též v § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Utajení totožnosti oznamovatele však nelze zaměňovat s institutem utajení totožnosti svědka v řízení před soudem.

Ustanovení má za cíl snížit obavy oznamovatelů, které by jim bránily upozornit na možné jednání v rozporu s cílem vnitřního řízení a kontroly. Ochrana oznamovatelů náleží mezi povinnosti správce veřejného rozpočtu, které může zajistit přijetím vhodných opatření schvalující osoba.

Záruky zvláštní ochrany se neposkytují schvalující osobě, pověřené schvalující osobě v čele veřejného subjektu, vedoucímu ekonomické služby, vedoucímu služby interního auditu a ověřovateli. **Důvodem je, že tyto osoby jednají na svou odpovědnost a v rámci základní povinnosti vyplývající ze zastávané funkce k zajištění správy veřejných prostředků.**

#### K § 8 (Zásada jednotného audit)

Návrh zákona aplikuje model jednotného auditu, který vychází z požadavků EU na nastavení systémů vnitřního řízení a kontroly nezbytných pro úspěšné čerpání prostředků z fondů EU. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jako kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace. Aby mohl být tento princip naplňován, musí být pro to naplněny určité předpoklady. Evropský účetní dvůr mezi tyto předpoklady řadí zejména:

|  |  |
| --- | --- |
| **Předpoklady** | **Způsob promítnutí do návrhu zákona** |
| systémy vnitřního řízení a kontroly jsou vystavěny na společných principech | stejné principy pro nastavení systému vnitřního a řízení a kontroly pro všechny veřejné organizace, které hospodaří s veřejnými prostředky |
| kontroly probíhají na základě stejných pravidel | jednotná pravidla pro výkon kontrol – omezení počtu procesních předpisů, na základě kterých dnes kontroly probíhají (např. vyloučení daňového řádu nebo jednotná pravidla pro výkon manažerské kontroly) |
| kontroly jsou koordinované | role ministerstva financí v rámci systému harmonizace a zásada koordinace |
| kontroly jsou transparentní | předávání zpráv, hlášení podezření na porušení rozpočtové kázně |
| ujištění nezávislého interního auditu | posílení role a nezávislosti interního auditu |

Toto ustanovení má za cíl odstranit duplicitní kontroly nebo audity ze strany různých ověřujících subjektů. Ověření jimi prováděné se často překrývá. Tím dochází k zbytečné administrativní zátěži, jak na straně ověřovaného subjektu, tak i na straně soustavy ověřujících subjektů, a to na úkor možného detailnějšího zaměření ověřování.

#### K § 9 (Centrální kontaktní bod sítě Evropského úřadu pro boj proti podvodům)

Hlášení nesrovnalostí podle přímo použitelných předpisů EU (čl. 175 a čl. 140 odst. 5 nařízení EU č. 966/2012, čl. 3 odst. 4 nařízení EU č. 883/2013), které bylo identifikováno v rámci implementace evropských fondů, je základní povinností všech členských států Evropské unie. Nařízení Evropské unie stanoví, které nesrovnalosti a podvody musí být hlášeny a jakým způsobem.

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

#### K § 10 (Správa zahraničních prostředků)

**K odst. 1**

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

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

* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1303/2013** ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006,
* Prováděcí **Nařízení** Komise (**EU**) **č. 184/2014** ze dne 25. února 2014, kterým se podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 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 stanoví podmínky týkající se systému pro elektronickou výměnu dat mezi členskými státy a Komisí a kterým se podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce přijímá nomenklatura kategorií zásahů pro podporu z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci cíle Evropská územní spolupráce,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1299/2013** ze dne 17. prosince 2013, o zvláštních ustanoveních, týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) č**. 1300/2013** ze dne 17. prosince 2013, o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1084/2006,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1301/2013** ze dne 17. prosince 2013, o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1302/2013** ze dne 17. prosince 2013, kterým se mění nařízení (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), pokud jde o vyjasnění, zjednodušení a zlepšení zřizování a fungování takovýchto seskupení,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1304/2013** ze dne 17. prosince 2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1305/2013** ze dne 17. prosince 2013, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005,
* **Nařízení** Evropského parlamentu a Rady (**EU**) **č. 1306/2013** ze dne 17. prosince 2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008,
* **Nařízení** Rady (**ES**) **č. 1198/2006** ze dne 27. července 2006, o Evropském rybářském fondu,
* **Nařízení** Komise (**ES**) **č. 498/2007** ze dne 26. března 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu, **Nařízení** Rady (**ES**) **č. 1306/2013** ze dne 21. června 2005, o financování společné zemědělské politiky.[[34]](#footnote-34)

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

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

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

**K odst. 2**

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

1. byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty,
2. byly výdaje na operace, vykázané příjemci skutečně vynaloženy,
3. jsou v souladu s  příslušnými právními předpisy Evropské unie a vnitrostátními právními předpisy.

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

Toto ustanovení je významné i pro formování vztahů v systému vnitřního řízení a kontroly tím, že je v něm stanovena dispozice těmto orgánům, zprostředkujícím subjektům a zaměstnancům těchto orgánů a subjektů řídit se při ověřování financování programů nebo operací, podporovaných ze zahraničních zdrojů, pravidly stanovenými tímto návrhem zákona. Pokud nařízení stanoví něco jiného, postupuje se podle nařízení.

**K odst. 3**

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

**K odst. 4**

Ustanovení stanoví, že řídicí orgány, zprostředkující subjekty a certifikační a platební orgány postupují při ověřování primárně podle nařízení EU, které jsou přímo aplikovatelné a mají aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy, a tedy i před návrhem zákona. Návrh zákona se na toto ověřování v případech, kdy určitou oblast nebo postup nařízení EU neupravuje. V případě ověřování prováděném na místě se použije zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (srov. § 1 odst. 1 kontrolního řádu).

**K odst. 5 a 6**

Ustanovení se vztahují k činnosti Auditního orgánu a stanoví, že v případě, že přímo použitelný předpis EU nestanoví jinak, Auditní orgán postupuje při výkonu auditu části čtvrté návrhu zákona, a to u:

1. správců veřejných prostředků a veřejných subjektů – řídicí orgány a zprostředkující subjekty,
2. žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory (dotací).

#### K § 11 Zavedení systému vnitřního řízení a kontroly

**K odst. 1**

Primárními adresáty norem tohoto návrhu zákona jsou správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt. V oblasti systému vnitřního řízení a kontroly návrh zákona u některých povinností přímo stanoví, kdo je za splnění povinnosti v ní obsažené odpovědný – například schvalující osoba, vedoucí ekonomické služby atd. V obdobných případech je třeba přihlédnout ke zvláštním právním předpisům. Předpokládá se, že tento systém vnitřního řízení a kontroly bude formalizován ve vnitřních předpisech jak správců veřejných rozpočtů, tak i veřejných subjektů v rozpočtové působnosti těchto správců.

Obdobně jako v § 8 odst. 1 zákona o finanční kontrole[[35]](#footnote-35) byla doplněna výslovná odpovědnost správce veřejného rozpočtu za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly nejen u sebe, ale též u veřejných subjektů v jejich rozpočtové působnosti. Na rozdíl od zákona o finanční kontrole se tato povinnost vztahuje na celý rozsah veřejných rozpočtů, tedy nejen ve vztahu k organizacím státu, ale také ve vztahu k územním samosprávným celkům.

**K odst. 2**

Toto ustanovení sumarizuje požadavky, které jsou kladeny na systém vnitřního řízení a kontroly a které musí být splněny. Obdobně jako v původním zákoně o finanční kontrole část požadavků vyplývá z mezinárodně uznávaných standardů, které není účelné přepisovat do zákona nebo jeho prováděcích předpisů. Proto bylo zvoleno jejich vtažení do českého právního řádu prostřednictvím tohoto ustanovení (srov. § 5 zákona o finanční kontrole).

**K odst. 3**

Ustanovení stanoví základní předpoklady zavedení systému vnitřního řízení a kontroly. Tyto požadavky vycházejí zejména z čl. 4 odst. 8, čl. 72 až čl. 73 a 122 odst. 1 nařízení EU č. 1303/2013. Systém vnitřního řízení a kontroly, tedy jednotlivé řídicí a kontrolní mechanismy a interní audit musí být nastaveny tak, aby umožnili naplňování **zásady legality** v každodenní činnosti dané organizace a **správný oběh informací.**

Aby mohl být systém vnitřního řízení a kontroly zaveden v souladu s požadavky tohoto zákona tak, aby naplnil svůj primární cíl (§ 6), musí být nedílnou součástí běžných postupů, a to jak na úrovni pracovníků příslušných úřadů, tak na úrovni postupů schvalujícího orgánu nebo schvalující osoby. Jak již bylo akcentováno výše, formální naplnění požadavků zákona neumožní naplnění jeho cíle, a proto je nezbytné, aby principy, které tento zákon zakotvuje, byly integrální součástí všech postupů a procesů, které mají nebo můžou mít vliv na veřejné prostředky. Řídicí a kontrolní mechanismy se nastavují například prostřednictvím normativních a individuálních aktů řízení (vnitřní předpisy).

**K odst. 4**

Ustanovení zakotvuje důležitý požadavek na zavedení systému vnitřního řízení a kontroly – zásadu **přiměřenosti (proporcionality).** Tato zásada úzce souvisí s uplatněním zásad 3E (účelnost, hospodárnost a účinnost), která vyžaduje, aby systém vnitřního řízení a kontroly zajistil postupy, které jsou použitelné na všech úrovních organizace veřejné správy, a byl schopen poskytnout přiměřené záruky, že položky schváleného veřejného rozpočtu budou při uskutečňování operací k zajištění úkolů veřejné správy čerpány hospodárně, účelně a účinně. To v podstatě znamená, že veřejné výdaje, které jsou vynakládané na udržování samotného systému vnitřního řízení a kontroly správce veřejného rozpočtu a veřejných subjektů v působnosti tohoto správce, by při dodržení zásady hospodárnosti neměly být z dlouhodobého hlediska větší než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného finančního řízení plněných úkolů, a to včetně zajištění ochrany veřejných prostředků u těchto správců a u těchto subjektů. Tyto požadavky vycházejí zejména z čl. 4 odst. 8, čl. 72 až čl. 73 a 122 odst. 1 nařízení EU č. 1303/2013.

**K odst. 5**

Toto ustanovení slouží k doplnění imperfektních norem a zvýšení účinnosti vymáhání povinností dle návrhu tohoto zákona. Sankcí za to, že systém vnitřního řízení a kontroly nebude zaveden, udržován, zdokonalován nebo vyhodnocován je tzv. systémová finanční oprava.

V případě, že správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt, který poruší povinnost zavést systém vnitřního řízení a kontroly, může Ministerstvo financí rozhodnout, že ten, kdo povinnost poruší, musí odvést část prostředků svého rozpočtu. Ministerstvo financí tak učiní rozhodnutím podle správního řádu, proti kterému existuje řádný opravný prostředek – rozklad.

**K odst. 6**

Ustanovení stanoví v souladu principy řádné správy a dobrého hospodaření povinnost vymáhat regresní úhradu po osobách, kterým tento návrh zákona ukládá povinnosti v případě, že tyto povinnosti nesplní a v důsledku toho vznikne správci veřejného rozpočtu nebo veřejnému subjektu újma. Režim vymáhání regresní úhrady závisí od konkrétních okolností. Způsob vymáhání regresu po zaměstnancích, včetně státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků stanoví zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, na který odkazují příslušné právní předpisy upravující výkon úřednické služby, tedy zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

#### K § 12 Schvalující orgán

**K odst. 1**

V ustanovení je podán taxativní výčet kolektivních orgánů správců veřejných rozpočtů, které jako výkonné orgány nesou odpovědnost jednak za plnění veřejných rozpočtů při zajišťování předmětu činnosti těchto správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců, jednak za zavedení, udržování a zdokonalování přiměřených a účinných systémů vnitřního řízení a kontroly, které budou poskytovat dostatečné záruky, že jimi vykonávaná správa veřejných prostředků je důvěryhodná, řádná a spolehlivá.

**K odst. 2**

Schvalující orgán je kolektivní orgán a vykonává zejména dohled nad zavedením systému vnitřního řízení a kontroly. Proto, aby mohl schvalující orgán povinnost dohledu splnit, musí mít k dispozici spolehlivé informace, které by mohl vyhodnocovat. K tomu musí zavést odpovídající procesy, a to jednak procesy předávání informací, ale také procesy, kterými zajistí, že je možné se na předané informace spolehnout.

Jiné právní předpisy, které upravují postavení orgánů, jež vykonávají funkci schvalujícího orgánu dle tohoto zákona, mu dávají následně k dispozici konkrétní nástroje, prostřednictvím nichž schvalující orgán zajistí zdokonalování systému, případně jeho uvedení do souladu s tímto zákonem. Těmito nástroji jsou například usnesení vlády nebo usnesení rady.

**K odst. 3**

Schvalující orgán nemají následující organizace: Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv a zdravotní pojišťovny. Ustanovení proto stanoví, že funkci schvalujícího orgánu vykonává schvalující osoba, tedy osoba, která stojí v čele.

#### K § 13 Schvalující osoba

**K odst. 1 a 2**

Schvalující osoba je odpovědná jednak za schvalování operací pro účely zabezpečení předmětu činnosti v zájmu plnění cílů správce veřejného rozpočtu, jednak za zajištění efektivního fungování řídicích a kontrolních procesů při provádění těchto operací a za vynakládání veřejných výdajů ze schváleného veřejného rozpočtu k zabezpečení těchto operací při dodržení zásad legality a 3E. Schvalující osoba spolu se schvalujícím orgánem nesou celkovou odpovědnost za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly.

Na úrovní každodenního vnitřního řízení a kontroly plnění schváleného veřejného rozpočtu spadá do kompetence schvalující osoby zajištění přípravy a schvalování operací správce veřejného rozpočtu, včetně zvládnutí provozních, právních, finančních nebo jiných rizik s tím spojených.

**Pojem „zajistí“ je nutno vykládat tak, že nejde o to, aby každou operaci podepsala schvalující osoba, ale aby stanovila nebo přijala postupy, které jasně a srozumitelně stanoví, kdo se na ověřování, resp. schvalování podílí, jaké jsou jeho povinnosti a za co nese odpovědnost.**

**K odst. 3**

U krajů návrh zákona stanoví speciální úpravu. Ředitel krajského úřadu navrhuje hejtmanovi (schvalující osobě) opatření, jejichž realizací dojde k naplnění povinností schvalující osoby stanovených v odstavci 1. Odpovědnost za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly podle § 14 má hejtman jako schvalující osoba. Ředitel krajského úřadu nese odpovědnost za splnění návrhové povinnosti.

#### K § 14 Pověřená schvalující osoba

Ve vztahu k systému vnitřního řízení a kontroly veřejného subjektu má pověřená schvalující osoba srovnatelné postavení jako schvalující osoba ve vztahu k systému vnitřního řízení a kontroly správce veřejného rozpočtu (srov. § 13).

#### K § 15 Vedoucí ekonomické služby

Vedoucí ekonomické služby je odpovědný za funkčnost a spolehlivost účetního systému, přičemž přizpůsobuje použité nástroje druhu a velikosti subjektu, předmětu jeho činnosti a různé povaze rizik, kterým jsou tyto subjekty a jejich předmět činnosti vystaveny.

Jde o systémově nově koncipované funkční místo v systému vnitřního řízení a kontroly. Pro neslučitelnost funkce srov. § 18.

V ustanovení je zvýrazněna specifičnost funkce vedoucího ekonomické služby a vliv této funkce při vytváření dostatečné auditní stopy o procesu hospodaření s veřejnými prostředky a plnění veřejných rozpočtů. Je v odpovědnosti vedoucího ekonomické služby nastavit tok informací a oběh účetních záznamů.

Vedoucího ekonomické služby je dále odpovědný za nastavení a metodické řízení procesů, kterými jsou vytvářeny nebo zpracovávány účetní záznamy, tedy všechno co může ovlivnit předmět účetnictví. S ohledem na rozsah činností, které spadají pod působnost ekonomické služby, nemusí se vždy jednat o jediný organizační útvar. Proto ekonomická služba není takto definována.

#### K § 16 Vedoucí služby interního auditu

Postavení vedoucího útvaru interního auditu je upraveno v souladu s mezinárodními standardy pro profesní praxi interního auditu.

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

Základní informace o kvalifikačních požadavcích jsou podány k ustanovení § 49, a to včetně požadavků na odbornost.

Pokud audity provádějí externí dodavatelé, považuje se za vedoucího interního auditu osoba odpovědná za dohled nad přípravou smlouvy s tímto externím dodavatelem a nad celkovým zabezpečením kvality činnosti externího dodavatele. Tato osoba podává zprávy vedení organizace ohledně interního auditu a dohlíží nad výsledky interního auditu.

#### K § 17 Součinnost při zavedení systému vnitřního řízení a kontroly

Zavedení systému vnitřního řízení a kontroly není možné bez účinné spolupráce všech orgánů a osob, které vykonávají činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly. Jde jednak o osoby, kterým tento zákon výslovně stanoví konkrétní oprávnění a povinnosti (např. schvalující orgán, schvalující osoba, vedoucí ekonomické služby, interní auditor atd.). Dále jde o zaměstnance, kteří vykonávají řadu dílčích činností např. v oblasti vedení účetnictví, správy rozpočtu, vymáhání pohledávek, zadávaní veřejných zakázek aj. Třetí skupinou, která má povinnost spolupůsobit při zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, jsou orgány schvalující rozpočet a veřejní funkcionáři (např. poslanci, zastupitelé, členové výborů atd.).

#### K § 18 Neslučitelnost a organizační oddělení funkcí

Účelem tohoto ustanovení je zajistit efektivní výkon řízení a kontroly prostřednictvím oddělení výkonů základních funkcí. Cílem má být zajištění výkonu kontroly čtyř očí, nezávislé ověření připravovaných, realizovaných i ukončených operací, prověření celkového nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. V původním zákoně o finanční kontrole je obdobná zásada vyjádřena prostřednictvím neslučitelností funkcí příkazce operace a správce rozpočtu nebo hlavního účetního.

#### K § 19 Střet zájmů

Ze strany Evropské komise[[36]](#footnote-36) a Evropského úřadu boje proti podvodům je střet zájmů považován za zásadní téma, ke kterému je nezbytné, i ve vztahu k čerpání prostředků z evropských fondů, přijmout přístup postavený na společných zásadách. Základem je přijetí preventivních opatření, která směřují k identifikaci, následnému řešení střetu zájmů a ke zmírnění rizik, že střet zájmů nastane. S ohledem na tyto principy je nezbytné stanovit základní pravidla v návrhu zákona, který upravuje systém vnitřního řízení a kontroly. Jedním z preventivních mechanismů je hlášení střetu zájmu nadřízenému. S ohledem na charakter a různorodost organizací veřejné správy, které spadají do působnosti návrhu zákona, bylo nezbytné přímého nadřízeného vymezit značně široce (srov. § 5 písm. m)).

**K odst. 1**

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

**K odst. 2 a 3**

Střet zájmů může nastat u kohokoliv, kdo vykonává jakoukoliv činnost v systému vnitřního řízení a kontroly a sám o sobě neznamená porušení zákona. Střet zájmu představuje riziko, které musí být náležitě identifikováno, vyhodnoceno a řízeno. **Osoba, která se dostane při činnosti v rámci systému vnitřního řízení a kontroly do střetu zájmu, není ještě a priori vyloučena z pokračování v činnosti.** Riziko, že by osobní zájem této osoby mohl ohrozit chráněný veřejný zájem, musí tato osoba oznámit svému nadřízenému. Ten provede vyhodnocení tohoto nahlášeného rizika a podle okolností konkrétního případu rozhodne, zda toto riziko přijme, nebo zda vyloučí osobu, která se do střetu zájmu dostala, z výkonu konkrétních činností v systému vnitřního řízení a kontroly.

**K odst. 4**

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

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

**OECD rozlišuje tři druhy střetu zájmů:**

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

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

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

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

#### K § 20 Podmínka řádného výkonu funkce

Ustanovení vychází z čl. 66 odst. 8 finančního nařízení. Aby byla zajištěna plná adaptace tohoto ustanovení, ustanovení obsahuje i postup v případech, kdy přímý nadřízený je nečinný nebo trvá na pokynu.

Předkladatel na základě analýzy souvisejících právních předpisů dospěl k závěru, že ke kolizi s pracovněprávními resp. služebními předpisy nedochází – návrh zákona tento postup omezuje pouze ve vztahu k cíli vnitřního řízení a kontroly, a navíc v některých případech, nemusí jít nutně o zaměstnance (např. outsourcována ekonomická služba).

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

Ustanovení řeší situaci, kdy osoba vykonávající jakoukoliv činnost v systému vnitřního řízení a kontroly dostala pokyn, o němž se domnívá, že je v rozporu s právními předpisy. Rozhodující je domněnka dotčené osoby, že zde dochází k rozporu s právními předpisy. V takovém případě má tato osoba povinnost upozornit na tuto skutečnost svého nadřízeného. Nadřízený má povinnost se k tomuto upozornění vyjádřit.

#### K § 21 Formy řídicí ekonomické kontroly a interního auditu

**K odst. 1 až 3**

Toto ustanovení definuje formy řídicí ekonomické kontroly a interního auditu. Jednou z forem, kterou ověřování probíhá, je dokumentární ověřování (tzv. kontrola od stolu).

Druhou formou ověřování je ověřování na místě (dle původního zákona o finanční kontrole kontrola na místě). Ověřování na místě zahrnuje mimo jiné obhlídku místa, rozhovory se zaměstnanci ověřovaného subjektu nebo povinné osoby.

Výběr konkrétní formy ověřování závisí od konkrétních okolností a lze je kombinovat. Ověřovatel volí formu ověřování tak, aby vždy dodržel základní zásady při zavedení systému vnitřního řízení a kontroly dle § 11.

Zákon o finanční kontrole výslovně neupravuje pravidla, kdy se použije ověřování na místě a kdy ověřování dokumentární. Stejně tak tyto pravidla nejsou upravena v kontrolním řádu, který se použije na výkon finanční kontroly prováděné na místě např. u příspěvkové organizace nebo příjemce dotace. Předkladatel má za to, že tato pravidla nelze a priori stanovit v zákoně. Bude záviset od konkrétních okolností. Ověřování na místě se použije, pokud nebude možné provést dokumentární ověřování, které poskytne dostatečné ujištění o jeho předmětu. Ověřování na místě může být účinnější, může toho víc odhalit, na druhou stranu je i časově náročnější. Bude tedy, stejně jako dnes, záviset na vyhodnocení konkrétních okolností (viz zásada přiměřenosti v § 11 odst. 4 návrhu zákona).

**K odst. 4**

CSÚIS je určen ke shromažďování účetních záznamů od vybraných účetních jednotek. Základní právní rámec pro vedení CSÚIS je dán zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví a vyhláškou č. 383/2009 Sb. Viz http://www.statnipokladna.cz/cs/csuis/zakladni-popis

#### K § 22 Zapojení do postupů řídicí ekonomické kontroly nebo interního auditu

V tomto ohledu návrh zákona nerozšiřuje oprávnění oproti stávajícímu zákonu o finanční kontrole, jen nastavuje konkrétní pravidla pro outsourcing, resp. cosourcing. V některých případech nelze outsourcing vyloučit - např. nelze předpokládat, že všichni interní auditoři budou odborníci na všechny auditované oblasti - např. na IT - tady je na místě zvolit outsourcing. Zákon proto přináší omezující podmínky, za kterých lze k outsourcingu nebo cosourcingu přistoupit a kdy tím nesmí být nahrazeny prvky systému vnitřního řízení a kontroly. Má jít jen o dočasnou výpomoc.

Ustanovení se vztahuje na všechny formy outsourcingu bez ohledu na to, zda jde o výkon řídicí ekonomické kontroly, interního auditu nebo výkon činností v rámci správy zahraničních prostředků (činnosti řídicího orgánu, platebního a certifikačního orgánu, zprostředkujícího subjektu nebo auditního orgánu).

**K odst. 1**

Tato ustanovení umožňují zapojit do ověřování v rámci systému vnitřního řízení a kontroly i externí subjekty. Tímto externím subjektem může být jiný správce veřejného rozpočtu, případně jiný veřejný subjekt nebo dodavatel (externí firma).

Zákon taxativně stanoví podmínky, za nichž lze do ověřování zapojit externí subjekt:

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

Zapojení externích subjektů nemá nenahrazovat, ale doplňovat prvky systému vnitřního řízení a kontroly. Zapojení by mělo přinášet přidanou hodnotu ve formě znalostí a dovedností.

V případě zapojení externích subjektů jde o princip, že zapojení nemá trvale nahrazovat plnění povinností dle návrhu zákona. Má jít o výjimečné případy. Např. objednávka služeb k provedení auditu IT, pokud nedisponuji dostatečně kvalifikovanými interními auditory.

Pro zapojení externích subjektů do postupů ověřování za účelem interního auditu musí být splněna podmínka, že osoby, které budou interní audit vykonávat, budou držiteli autorizace (profesní zkouška) – srov. § 51 odst. 5.

**K odst. 2**

Ustanovení stanoví oprávnění uzavřít smlouvu o zapojení do postupů ověřování i mezi správci veřejného rozpočtu nebo veřejnými subjekty. Tato smlouva je z povahy věcí veřejnoprávní smlouvou a řídí se příslušnými ustanoveními správního řádu (část pátá správního řádu). Může jít například o smlouvu mezi dvěma obcemi o zajištění nezávislého ověření financování v případech, kdy nezřizují službu interního auditu. Veřejnoprávní smlouvu nemohou uzavřít mezi sebou organizační složky v rámci jedné veřejnoprávní korporace (např. státu). Správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty, které jsou organizačními složkami státu, mohou však vstupovat do vzájemných vztahů veřejnoprávním smlouvám obdobným (srov. § 160 odst. 3 správního řádu).

**K odst. 3 až 5**

Odpovědnost za ověřování nese příslušný správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt, i když do ověřování zapojí po splnění zákonných podmínek externí subjekt. Externí subjekt musí při ověřování postupovat dle tohoto zákona včetně ustanovení o střetu zájmu a mlčenlivosti. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt, který do ověřování zapojí externí subjekt je povinen toto ošetřit v příslušné smlouvě s externím subjektem.

Zákon výslovně stanoví osoby, které mají povinnost dohlížet na ověřování prováděné externím subjektem.

#### K § 23 Přizvané osoby

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

Ustanovení upravující institut přizvaných osob je formulováno tak, aby došlo k odlišení případů, kdy lze využít přizvanou osobu a kdy již jde o zapojení externích subjektů. Přizvaná osoba může vykonávat v rámci ověřování jen dílčí úkoly pod vedením ověřovatele.

**K odst. 1 a 2**

Ověřování, včetně výkonu interního auditu, se můžou vedle zaměstnanců správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu a externích subjektů zapojených podle § 22 účastnit i další osoby (např. soudní znalec v určité odborné oblasti). Rozhodnutí, zda a jaké osoby budou přizvány, závisí na uvážení ověřovatele, tj. zaměstnanec ověřujícího subjektu, který je pověřený výkonem ověřování.

Pro přizvání dalších osob musí být naplněna podmínka, že jejich účast souvisí s účelem prováděného ověřování. Tím je zajištěno, že ověřování se budou účastnit jen potřebné osoby. Důvodem pro přizvání dalších osob může být například potřeba specifických znalostí pro provádění konkrétního auditu (např. v oblasti IT, bezpečnosti).

**K odst. 3**

Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba vystaví přizvané osobě písemné pověření. Pověření dokládá oprávnění přizvané osoby účastnit se ověřování. Vztah mezi ověřujícím subjektem a přizvanou osobou je upraven jejich vzájemnou dohodou (smlouvou).

Písemná forma poučení není vyžadována. Je nezbytné však zajistit auditní stopu např. pro případ odpovědnosti přizvané osoby. Mělo by být součástí vnitřních postupů ověřujících subjektů.

**K odst. 4**

Práva a povinnosti ověřovaného subjektu a povinných osob vůči přizvaným osobám se přiměřeně řídí ustanoveními, která upravují práva a povinnosti ověřovaných subjektů a povinných osob k ověřovatelům. Jde zejména o povinnost ověřovaného subjektu a povinné osoby poskytnout přizvané osobě součinnost při provádění ověřování a povinnost přizvané osoby zachovávat mlčenlivost.

## ČÁST TŘETÍ – ŘÍDICÍ A KONTROLNÍ MECHANISMY

### Hlava I – Obecná ustanovení

#### K § 24 Řídicí a kontrolní mechanismy

Jedním ze způsobů, jak ošetřit riziko, je zavést řídicí a kontrolní mechanismus. Tato norma nevypočítává všechny druhy řídicích a kontrolních mechanismů, zmiňuje pouze ty nejfrekventovanější.

Řídicím a kontrolním mechanismem se rozumí jakékoli opatření nebo postup přijatý za účelem poskytnutí přiměřeného ujištění, že bude splněn cíl vnitřního řízení a kontroly (6).

Řídicím a kontrolním mechanismem tak může být např. opatření organizační povahy, kontrola „čtyř očí“ nebo nastavení podání zpráv.

Návrh zákona stanoví pouze principy a základní pravidla nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. Jejich konkrétní aplikace na potřeby a rizika konkrétní organizace je v odpovědnosti schvalujícího orgánu a schvalovací osoby.

**Strategie** je základním předpokladem pro trvalé a účinné fungování systému vnitřního řízení a kontroly. Bez strategie by se jednotlivé prvky vyplňující obsah vnitřního kontrolního prostředí dál vyvíjely izolovaně a nesystémově, nedostatky systému vnitřního řízení a kontroly by se prohlubovaly a nebylo by možné naplnit základní povinnost stanovenou v § 11 odst. 1 a 2.

Při zavádění řídicích a kontrolních mechanismů je nezbytné dodržovat cíl vnitřního řízení a kontroly a také zásady systému vnitřního řízení a kontroly podle § 11. Zejména jde o naplňování **zásady přiměřenosti**, tedy že výdaje na zavedení řídicích a kontrolních mechanismů by neměly být z dlouhodobého hlediska větší, než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného finančního řízení plněných úkolů, a to včetně zajištění ochrany veřejných prostředků u těchto správců a u těchto subjektů.

Plánování uvedené v návrhu zákona pod bodem b) zahrnuje rovněž plánování rozpočtu.

Řídicí a kontrolní mechanismy lze zjednodušeně rozdělit na pojmenované a nepojmenované (obdobně jako u smluv). Pojmenované řídicí a kontrolní mechanismy jsou jasně definované, mají pevná pravidla. V návrhu zákona jde zejména o řídicí ekonomickou kontrolu, tedy ověřování u příjmových a výdajových operací a to před jejich zahájením, v průběhu i po ukončení a vypořádání. Nepojmenovaným řídicím a kontrolním mechanismem je například ověřování **majetkových operací,** u nichž nedochází k přesunu finančních prostředků. Je nezbytné tyto mechanismy nastavit. Konkrétní nastavení závisí stejně jako u jiných řídicích a kontrolních mechanismů od rizik, která mají ošetřovat. Při tomto nastavení je nutné vychází z cíle vnitřního řízení a kontroly – hospodárnost, účelnost, účinnost – a také z požadavků na systém vnitřního řízení a kontroly, zejména zásady přiměřenosti.

Konkrétní forma a minimální míra uskutečňování některých řídicích a kontrolních mechanismů je stanovena zákonem, např. postupy schvalování operací.

U jiných návrh zákona připouští jejich zavedení správcem veřejného rozpočtu nebo veřejným subjektem, např. ověřování financování operace zpravidla na vzorku podle míry rizika.

Řídicí a kontrolní mechanismy by měly být nastaveny tak, aby byly přiměřené stanoveným cílům, rizikům, které s dosahováním těchto cílů souvisí, a nákladově efektivní, tedy aby náklady na tyto řídicí a kontrolní mechanismy v dlouhodobém horizontu nebyly vyšší než přínosy z nich plynoucí (zásada přiměřenosti podle § 11 odst. 4 návrhu zákona).

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

#### K § 25 Řízení rizik

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

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

Povinnost řízení rizik vyplývá již ze stávajícího zákona o finanční kontrole. V praxi je často opomíjena nebo naplňována pouze formálně. Proto předkladatel přistoupil k stanovení podrobností – minimální míry nastavení řízení rizik ve vyhlášce.

#### K § 26 Řízení informací

**K odst. 1**

Základem fungování systému vnitřního řízení a kontroly je informační systém, který zabezpečuje identifikaci, shromáždění, vyhodnocení a předávání relevantních informací (srov. mezinárodně uznávané standardy pro systém vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě, např. COSO - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, standardy INTOSAI - ISSAI: Mezinárodní standardy pro audit veřejné správy (International Standards of Supreme Audit Institutions).

Podmínkou pro fungování informačního systému jsou fungující mechanismy pro zaznamenávání a uchovávání informací, tzn. auditní stopa (srov. § 4 písm. o) návrhu zákona).

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

**K odst. 2**

Informacemi se rozumí všechny relevantní informace, které jsou nutné pro řízení a kontrolu, zejména pak podklady obsahující informace, jež se týkají operací a které jsou nutné pro přijetí nebo provedení platby a dále účetní záznamy. Účetní záznamy jsou blíže definovány v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

### Hlava II – Ekonomická služba

#### K § 27

Účetnictví z hlediska systému vnitřního řízení a kontroly

* vytváří spolehlivou základnu s ohledem na soustavné a úplné zachycování stavu a pohybu majetku a závazků účetní jednotky, na níž navazují a z níž vycházejí základní hodnotové indikátory, využívané pro řízení financování operací v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy,
* je nejúplnějším systémem v oblasti hodnotových vztahů, jehož prostřednictvím lze ověřovat výsledky plnění úkolů veřejné správy a vývoj hospodaření s veřejnými prostředky v souvislosti s plněním těchto úkolů a odkrývat příčinu špatných výsledků hospodaření.

Terminologie i rozsah působení ekonomické služby byly zvoleny s ohledem na koncept finančního nařízení a doporučení Evropské komise. Účetnictví v souladu se zákonem o účetnictví a probíhající reformou účetnictví veřejného sektoru v České republice je významnou součástí vnitřního řízení a kontroly. Předmětem účetnictví je dle § 2 zákona o účetnictví stav a pohyb majetku a jiných aktiv, závazků včetně dluhů a jiných pasiv, náklady a výnosy a výsledek hospodaření. Dle § 7 odst. 10 zákona o účetnictví jsou účetní jednotky povinny vést účetnictví jako soustavu účetních záznamů. Účetním záznamem se rozumí data, která jsou záznamem veškerých skutečností týkajících se vedení účetnictví. Každou skutečnost týkající se vedení účetnictví jsou účetní jednotky povinny zaznamenávat výhradně jen účetními záznamy. Pojem „účetní záznam“ je daleko širší než pojem „účetní doklad“ a zahrnuje například i smlouvy nebo informace o tom, že byla proti účetní jednotce podána žaloba. Tímto ustanovením je daný rozsah vedení účetnictví, který je daleko širší než zaznamenávání MD/D na účetní doklady.

V odpovědnosti ekonomické služby (vedoucího ekonomické služby) je nastavit a metodicky řídit procesy, kterými jsou vytvářeny nebo zpracovávány účetní záznamy, tedy všechno, co může ovlivnit předmět účetnictví. S ohledem na rozsah činností, které spadají pod působnost ekonomické služby, nemusí se vždy jednat o jediný organizační útvar. Proto ekonomická služba není koncipovaná jako útvar.

Návrh zákona, obdobně jako původní zákon o finanční kontrole, v souladu s předpisy a požadavky EU dopadá na celé spektrum subjektů, které zabezpečují veřejné služby a hospodaří s veřejnými prostředky. U menších subjektů (např. malá obec) je často vymáhání pohledávek zabezpečováno přímo účetním oddělením. Návrh zákona neurčuje, kdo reálně bude zabezpečovat vymáhání pohledávek nebo správu rozpočtu, pouze stanoví, že ekonomická služba pro tyto činnosti nastaví příslušné (řídicí a kontrolní) mechanismy.

Cílem ustanovení je zajistit ekonomické službě specifické postavení a nezávislost. Měla by se podílet na nastavení řídicích a kontrolních mechanismů jen v případě, že se týkají oblastí, které jsou v její odpovědnosti (zejména výkon veřejné služby).

#### K § 28 Předání a převzetí funkce vedoucího ekonomické služby

**K odst. 1, 2 a 5**

V ustanovení je upraven postup, který je uplatněn při změnách ve funkci vedoucího ekonomické služby, a to včetně vytvoření odpovídající auditní stopy.

Tato úprava je významná a nezbytná pro vytvoření auditní stopy o stavu zajištění povinností v účetním systému a k získání případných doporučení pro provozní opatření, která jsou nutná k zajištění spolehlivosti, funkčnosti a účinnosti účetního systému v dalším období.

**K odst. 3 a 4**

Zpráva o předání funkce by měla obsahovat všechny relevantní informace, které se vztahují k nastaveným postupům a pravidlům pro vedení účetnictví, rozpočetnictví, vystavování příkazů k přijetí nebo provedení platby, identifikaci, hodnocení a řízení souvisejících rizik. Dále je její součástí mezitímní účetní závěrka, ale není nutné provádět inventarizaci podle zákona o účetnictví. Tato mezitímní účetní závěrka se sestavuje jen pro vnitřní potřebu příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu a **nepředává se** do Centrálního systému účetních informací státu.

**K odst. 6**

Toto ustanovení stanoví nástroj pro realizaci pravomocí vyplývajících z odpovědnosti správce veřejného rozpočtu za nastavení systému vnitřního řízení a kontroly u veřejných subjektů v jeho rozpočtové působnosti.

### Hlava III – Řídicí ekonomická kontrola

### Díl 1 – Obecná ustanovení

#### K § 29 Působnost

**K odst. 1 a 2**

Ustanovení stanoví osobní rozsah pravomocí správce veřejného rozpočtu k provedení řídicí ekonomické kontroly.

Správce veřejného rozpočtu vykonává řídicí ekonomickou kontrolu u sebe prostřednictvím schvalující osoby, u podřízených veřejných subjektů prostřednictvím pověřených schvalujících osob, které stojí v jejich čele (stejně jako je tomu již v současnosti podle zákona o finanční kontrole: např. ředitel příspěvkové organizace má povinnost zavést systém vnitřního řízení a kontroly, a tedy i postupy řídicí kontroly).

Generální finanční ředitelství jako organizační složka státu a účetní jednotka je veřejným subjektem. Podle zákona o finanční správě nejsou odvolací finanční ředitelství ani finanční úřady účetními jednotkami a pro účely hospodaření s majetkem státu, účetnictví a pracovněprávních vztahů mají postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství. Z pohledu předkládaného zákona jsou odvolací finanční ředitelství a finanční úřady považovány z hlediska nastavení řídicích a kontrolních mechanismů za součást Generálního finančního ředitelství. Proto má Generální finanční ředitelství povinnost zavést řídicí a kontrolní mechanismy (a tedy i řídicí ekonomickou kontrolu) u těchto složek.

**K odst. 3 až 5**

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

Řídicí ekonomická kontrola může mít i v případě ověřování žadatele nebo příjemce veřejné finanční podpory, případě povinné osoby, formu dokumentárního ověření nebo ověřování na místě. Předpokládá se, že ověřování na místě bude prováděno jen na vzorku. **V případě ověřování na místě se na vztahy mezi poskytovatelem a žadatelem nebo příjemcem použije kontrolní řád a vyhotoví se protokol o kontrole.** Tento postup se uplatní i v případě výkonu manažerské kontroly podřízených organizací. **Tím není dotčena povinnost správce veřejného rozpočtu prověřit funkčnost a účinnost systému vnitřního řízení a kontroly u podřízených organizací prostřednictvím služby interního auditu.**

Návrh zákona, jak napovídá jeho název, primárně upravuje vnitřní řízení a kontrolu, nicméně žádná organizace neexistuje bez vnějších vazeb. V případě, že řídicí ekonomická kontrola působí vně organizace, tedy např. u fyzické nebo právnické osoby, nebo když ministerstvo kontroluje jako poskytovatel dotace obec nebo kraj, použije se pro úpravu vzájemných vztahů mezi ověřovatelem a ověřovaným kontrolní řád. **V těchto případech lze aplikovat i opatření k nápravě nebo pokuty, které kontrolní řád definuje jako nástroj pro vynucení potřebné součinnosti.**

Řídicí ekonomická kontrola, kterou správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt provádí   
u dodavatele jako povinné osoby, je tzv. křížovou kontrolou upravenou současným zákonem   
č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole nebo kontrolním řádem.

#### K § 30 Postupy řídicí ekonomické kontroly

**K odst. 1**

Podle zákona o finanční kontrole postupy řídicí kontroly vykonává příkazce operace, správce veřejného a hlavní účetní. S tím jsou spojeny problémy popsané v kapitolách 1.2.2.3 a 1.2.2.4. Návrh zákona si klade za cíl tyto procesy zjednodušit a odstranit případné duplicitní ověřování. Procesy řídicí ekonomické kontroly jsou proto popsány tak, že je stanoven okruh oblastí, které se mají prověřit (např. § 36 odst. 3) a že musí být zajištěna kontrola 4 očí (srov. § 35 odst. 3 a 4). Návrh zákona stanoví, že tyto postupy vykonávají osoby, které jsou k tomu určené (např. organizačním řádem, vnitřním předpisem, pracovní náplní). **Počet těchto osob v organizaci a dále počet těchto osob v rámci jednoho procesu (např. schvalování objednávky) je plně ponechán na rozhodnutí příslušné schvalující osoby resp. pověřené schvalující osoby (tj. může jich být víc než 2).**

**K odst. 2**

Ustanovení vymezuje postupy řídicí ekonomické kontroly. Předběžné, průběžné a následné hodnocení se provádí jen u vybraných výdajových operací (srov. § 32 a násl.). Průběžné a následné ověřování operace je institut, který má nahradit stávající průběžnou a následnou kontrolu.

**K odst. 3**

Ustanovení stanoví, že schvalovací postupy (srov. schvalovací postupy řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky), které jsou upraveny v ustanoveních § 35 až § 37 a § 39 návrhu zákona, musí být provedeny u všech příjmových a výdajových operací. To ovšem neznamená, že ve všech případech a situacích je nezbytné trvat na provedení všech fází. Ustanovení je nutné vykládat a aplikovat s ohledem na jejich smysl a účel. Typickým příkladem budou neočekávané příjmy. V tomto případě se například nepoužije odhad pohledávky *(„Odhad pohledávky se provádí,* ***když jsou známy informace o okolnostech vzniku pohledávky****.“)*

**K odst. 4**

Ustanovení stanoví požadavek na zachycení a uchování auditní stopy (srov. § 4 písm. p) návrhu zákona). Záznam (auditní stopa) musí být pořízena ze všech fází řídicí ekonomické kontroly, tedy z hodnocení (předběžné, průběžné, následné), schvalování a průběžného a následného ověřování operace. Pokud jsou v řídicí ekonomické kontrole použity elektronické nástroje, lze elektronickým podpisem připojeným k příslušnému datovému souboru nahradit podpis oprávněných osob. Tuto oblast upravuje zákon o elektronickém podpisu.

#### K § 31 Výjimky

Účelem ustanovení je reagovat na výjimečné situace, u nichž nelze s ohledem na okolnosti požadovat provedení postupů řídicí ekonomické kontroly dle § 32 až 37. Pro uplatnění tohoto ustanovení musí být kumulativně splněny dvě podmínky:

1. výdajová operace souvisí s plněním úkolů integrovaného záchranného systému, obecní policie, Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky nebo úkolů **ozbrojené síly** podle § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, tedy armády, Vojenské kanceláře prezidenta republiky a Hradní stráže a dále **vojenské policie** podle zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a
2. provedení operace nesnese odkladu.

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

### Díl 2 – Hodnocení

Zákon stanoví podmínky, kdy je provádění předběžného, průběžného a následného hodnocení povinné, nicméně schvalující osoba může zajistit průběžné a následné hodnocení i u ostatních operací.

Hodnocení může vykonávat nezávislý hodnotitel, například zaměstnanec, který se zabývá vyhodnocováním plnění cílů organizace, projektu, atd.

#### K § 32

**K odst. 1 až 3**

Předběžné hodnocení se provádí u operací, které dosahují hodnoty 2 mil. Kč. U veřejných zakázek malého rozsahu bude probíhat schvalování výdaje, stejně jako dnes probíhá předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku. Hodnocení zaváděné návrhem zákona je nový prvek systému řízení veřejných výdajů. U veřejných zakázek malého rozsahu považujeme za dostatečné (s ohledem na související rizika), pokud budou probíhat schvalovací postupy (předmět obdobný jako má v současnosti předběžná řídicí kontrole před vznikem závazku). Podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky představují pro veřejný rozpočet větší riziko než veřejné zakázky malého rozsahu a proto návrh zákona zavádí mechanismus na řízení tohoto rizika v podobě hodnocení.

Předběžné hodnocení se provádí za účelem zajištění rozhodování o rozpočtových anebo právních závazcích v souladu se zásadami legality a správnosti především k prokázání přínosu operací v návaznosti na předpokládanou potřebu finančních zdrojů.

**K odst. 3**

Předběžné hodnocení reprezentuje prvotní záměr realizovat určitou výdajovou operaci. Výdajová operace může mít různé podoby, např. realizace programu, akce nebo konkrétního investičního záměru, či poskytnutí dotace. V případě realizace projektů nebo investičních záměrů by mělo rozhodnutí o realizaci záměru předcházet alespoň rámcové stanovení počtu a předmětu veřejných zakázek, které bude nutné realizovat. Jde tedy o vymezení rámce realizace konkrétní výdajové operace, včetně vymezení způsobu jejího financování. Důležitým údajem tedy bude i určení, jestli bude výdajová operace financována jen za použití vlastních zdrojů, nebo zda bude nutné zapojit například úvěrové financování.

**K odst. 4 a 5**

Průběžné hodnocení se provádí u operací, které dosahují hodnoty 2 mil. Kč a také u činností, které se každoročně opakují.

**K odst. 6**

Ustanovení se vztahuje na tzv. **víceleté závazky**. V případě víceletých závazků se v rámci schvalování výdaje přijme rozpočtový závazek, který pokrývá celou předpokládanou hodnotu výdaje po celou dobu trvání závazku. Rozpočtový závazek představuje finanční krytí výdajové operace jen v rozsahu, který má být hrazen z rozpočtu v příslušném rozpočtovém roce (srov. § 36 odst. 2 návrhu zákona). Ve zbylé části se přijatý rozpočtový závazek postupně zapracovává do rozpočtu, a to zejména v průběhu průběžného hodnocení při přípravě návrhu rozpočtu.

**Postup u víceletých závazků (viz příloha č. 1 k Důvodové zprávě):**

1. Po ověření skutečností stanovených prováděcím předpisem se přijme rozpočtový závazek. Rozpočtový závazek se přijímá na celé období – jde o záznam o provedení ověření.

2. Provede se finanční krytí a rezervace, které představují promítnutí rozpočtového závazku do rozpočtu. Finanční krytí a následná rezervace se provede jen v té výši, která bude hrazena v příslušný rozpočtový rok (není potřeba v daném rozpočtovém roce alokovat celou částku na 20 let dopředu). Zbylá částka se promítne podle pravidel stanovených zákonem č. 218/2000 Sb., nebo zákonem č. 250/2000 Sb., do střednědobého výhledu nebo rozpočtového výhledu.

3. Následně dochází k ověření a přijetí právního závazku (například uzavření smlouvy, vyhlášení veřejné zakázky, vydání rozhodnutí o dotaci).

4. V období, kdy se připravuje návrh rozpočtu na další rok, se provede průběžné hodnocení podle § 32 odst. 6 a do rozpočtu se promítne částka, která má být uhrazena v dalším rozpočtovém roce.

#### K § 33

Následné hodnocení se provádí u operací, které dosahují hodnoty 2 mil. Kč a také u těch, které trvají déle než jeden rok.

**K § 34**

Pokud je to účelné, lze s ohledem na zásadu přiměřenosti (§ 11 odst. 4 návrhu zákona) rozhodnout o provedení předběžného, průběžného nebo následného hodnocení pro více souvisejících operací (např. u projektu).

### Díl 3 – Schvalování výdajové operace

#### K § 35 Výdajové operace

Toto úvodní ustanovení v sobě obsahuje výčet jednotlivých fází procesu řídicí ekonomické kontroly, která probíhá nad výdajovými operacemi.

Je použita zcela odlišná terminologie oproti původnímu zákonu o finanční kontrole, která vychází z nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Nejzásadnější změna v oblasti nastavení kontroly výdajových operací spočívá ve změně postavení účastníků těchto operací.

Z celého procesu vypadává obligatorní funkce správce rozpočtu. Činnosti, za které byl správce rozpočtu odpovědný v rámci provádění schvalovacího postupu, jsou součástí fáze přijímání rozpočtového závazku, která je v odpovědnosti schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby (řídicí ekonomická kontrola prováděná u veřejného subjektu).

Z dikce ustanovení vyplývá, že schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (řídicí ekonomická kontrola prováděná u veřejného subjektu), je oprávněna tuto fázi zajistit i prostřednictvím jiných osob – ověřovatelů řídicí ekonomické kontroly. Kontrola čtyř očí musí být zajištěna. Je jen na rozhodnutí schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby, jakým způsobem procesy řídicí ekonomické kontroly nastaví a jak tomu uzpůsobí organizační uspořádání. **Organizace tak může rozhodnout, že správce rozpočtu zůstane jako funkce v rámci organizačního zajištění řídicí kontroly.** V tomto případě bude ve vnitřních předpisech popsáno, jaký je rozsah jeho oprávnění a povinností (lze ponechat stejný rozsah, jaký stanovil původní zákon o finanční kontrole). Na rozhodnutí organizace ale zůstává pouze forma organizačního zajištění schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly. Jednotlivé kroky v rámci postupů musí být **provedeny. Návrh zákona nechává na rozhodnutí správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu pouze určení osob, které budou ověřování provádět (tzn., kolik jich bude, jak budou vystupovat za sebou v rámci schvalování, ponechání funkce správce rozpočtu a určení konkrétního kroku, ve kterém bude ověřování provádět, atd.).** Správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt nesou odpovědnost za hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem, návrh zákona jim pouze umožňuje nastavit procesy, které ošetřují riziko překročení rozpočtu, flexibilněji.

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

Tento návrh zákona tedy nevylučuje, aby v případě, že je to účelné, byla do procesu řídicí ekonomické kontroly zapojena osoba, která dnes vykonává funkci správce rozpočtu. Nutno ale dodat, že i v tomto případě odpovědnost za nastavení řídicí ekonomické kontroly z pohledu zákona zůstává na schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě (řídicí ekonomická kontrola prováděná u veřejného subjektu) resp. vedoucím ekonomické služby.

V praxi to bude znamenat, že schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (řídicí ekonomická kontrola prováděná u veřejného subjektu) je odpovědná za výběr zaměstnanců, kteří budou kontroly vykonávat a je také odpovědná za vymezení jejich povinností při provádění kontrol výdajových operací v pracovněprávní rovině, což umožní případné následné uplatnění pracovněprávní odpovědnosti.

Správci veřejného rozpočtu a veřejnému subjektu tak návrh zákona dává větší flexibilitu v tom, jak budou nastaveny postupy řídicí ekonomické kontroly nebo správy rozpočtu. Tyto postupy tak mohou, na rozdíl od přílišného formalismu zákona o finanční kontrole, lépe odpovídat potřebám příslušné organizace a lépe pokrývat identifikovaná a vyhodnocená rizika.

#### K § 36 Postup před zahájením výdajové operace

Předtím než se správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt zaváže k vynaložení veřejných prostředků, musí mít jistotu, že ke krytí tohoto budoucího závazku budou k dispozici veřejné prostředky. Nemůže se tedy zavázat k určitému plnění, pokud prostřednictvím kontrolních postupů neověřil, že v době splatnosti závazku, který hodlá přijmout, bude k dispozici dostatek finančních prostředků.

Tyto kontroly měly v zákoně o finanční kontrole podobu schvalovacího postupu příkazce operace v rámci výkonu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku. Ověřovatel řídicí ekonomické kontroly nad rámec povinností, které měl dle zákona o finanční kontrole příkazce operace, musí zajistit ověření souladu s dostupnými peněžními prostředky. Právě posouzení souladu s dostupnými peněžními prostředky je zásadní, protože pouhé ověření, zda je operace v souladu s finančním plánem, tedy rozpočtem, není dostačující a nezajistí skutečnou úhradu závazku.

Definice rozpočtového závazku vychází z nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. O přijetí rozpočtového závazku musí být učiněn záznam, který je nezbytným předpokladem pro jeho přidělení na právní závazek v následujících fázích.

Od přijetí rozpočtového závazku je nutné odlišit rezervaci, která u organizačních složek státu probíhá povinně v rámci rozpočtového informačního systému dle § 34 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Rezervace musí být v systému provedena před přijetím právního závazku.

Tyto tři kroky mají následující posloupnost:

Stejná posloupnost platí, i pokud správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt používají jiný informační systém pro správu rozpočtu.

Spolu s návrhem zákona dochází k úpravě § 34 zákona o rozpočtových pravidlech, který provedení rezervace upravuje. Rezervace může být provedena až po přijetí rozpočtového závazku a před přijetím právního závazku.

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

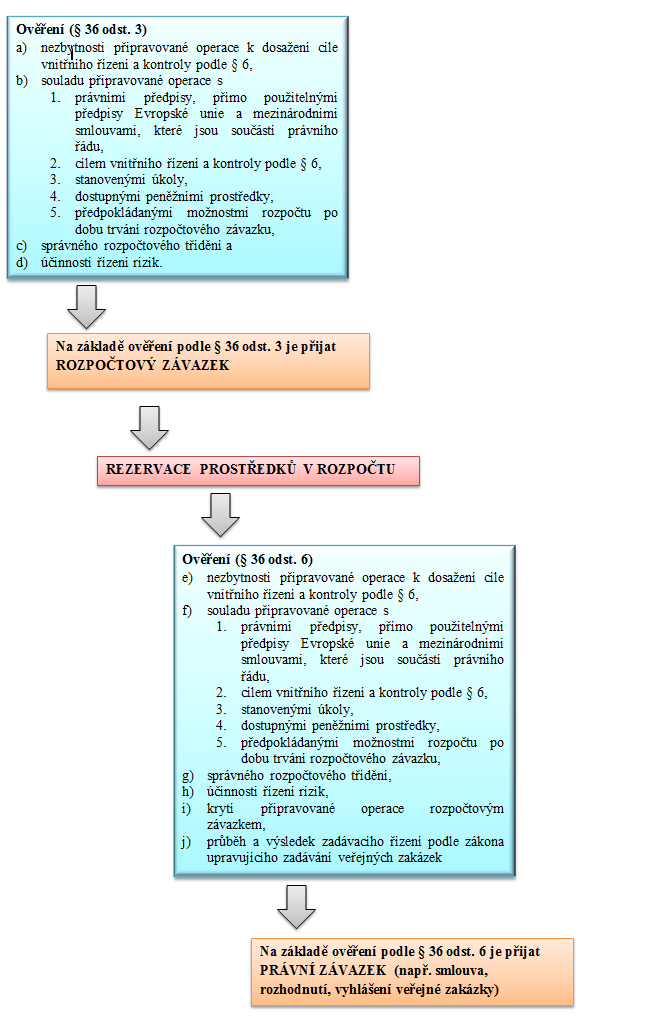
Rozpočtový závazek (individuální a souhrnný) odpovídá pojmům limitovaný a individuální příslib, které používá stávající zákon o finanční kontrole. Podmínky pro přijetí souhrnného rozpočtového závazku jsou stejné jako podmínky pro přijetí limitovaného příslibu podle zákona o finanční kontrole.

Pod definici právního závazku spadá například odeslání objednávky, uzavření smlouvy, vydání rozhodnutí atd. Záleží na konkrétních okolnostech a typu výdajové operace. Jde de facto o jakoukoliv formu a podobu právního jednání, které je způsobilé zavázat správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt k výdajům.

Pokud jsou podmínky, prověřované již před přijetím rozpočtového závazku, splněny a budoucí právní závazek je kryt rozpočtovým závazkem, může dojít k přijetí právního závazku.

Operace je zahájena přijetím právního závazku.

**Schéma řídicí ekonomické kontroly před zahájením operace:**



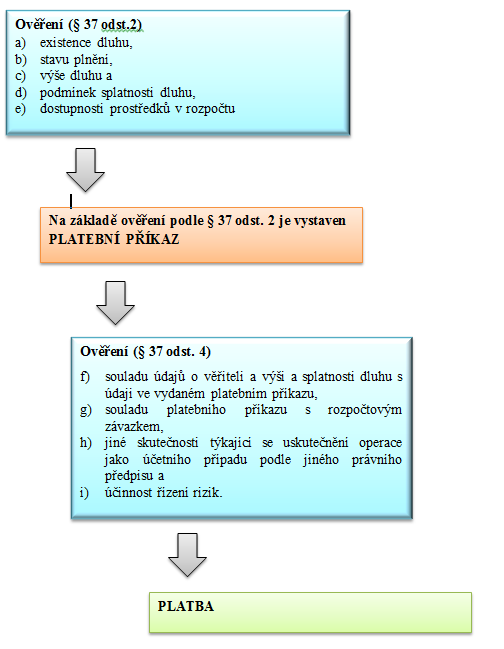
#### K § 37 Postup po zahájení výdajové operace

Předtím, než schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (řídicí ekonomická kontrola prováděná u veřejného subjektu) zajistí další kroky směřující k úhradě výdaje, zajistí provedení kontroly. Předmětem této kontroly jsou například vyplývající ze smlouvy, objednávky nebo rozhodnutí.

Jejich splnění se ověří prostřednictvím podkladů, které se stávají součástí auditní stopy. Jde tedy o ověření toho, zda bylo skutečně plněno a za jakých podmínek, například zda bylo plněno v dohodnutém množství, kvalitě a ceně a ve sjednanou dobu.

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

**Schéma řídicí ekonomické kontroly po zahájení operace:**



### Díl 4 - Průběžné a následné ověřování výdajové operace

#### K § 38

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

S ohledem na cíl, který je průběžným a následným ověřováním operace sledován a efektivnost celého kontrolního procesu, nejsou předmětem ověřování financování všechny operace, ale jen ty vybrané. Výběr vzorku musí být proveden na základě objektivních kritérií a vyhodnocení rizik.

### Díl 5 – Schvalování příjmové operace

#### K § 39

Ustanovení definuje jednotlivé dílčí fáze procesu řídicí ekonomické kontroly, který je realizován u příjmových operací. Použitá terminologie vychází z nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. Výběr veřejných příjmů, který je realizován organizacemi veřejné správy, je uskutečňován od povinných dlužníků převážně na základě jimi splněných podmínek, které jsou stanoveny v právních předpisech nebo v opatřeních přijatých na základě těchto předpisů (rozhodnutí). V těchto případech spočívá těžiště nastavení a zajištění kontroly správnosti operace na schvalující osobě.

**Obdobně jako i u jiných ustanovení tohoto návrhu zákona platí, že pokud ustanovení používá pojem „zajistí“, je tím myšleno, že to provede osoba sama nebo tím pověří jiného zaměstnance.**

První fáze řídicí ekonomické kontroly u příjmových operací probíhá nad pohledávkami, resp. budoucími pohledávkami, o nichž má schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (řídicí ekonomická kontrola prováděná u veřejného subjektu) alespoň tyto informace: druh příjmu, aby bylo možné příjem podřadit pod konkrétní rozpočtovou položku a údaje o dlužníkovi. Příjmová operace je ve fázi přípravy. Pokud nejsou tyto informace z objektivních důvodů k dispozici, tato fáze se neprovádí (zejména zákonné příjmy, např. sdílené daně, nebo neočekávané příjmy, např. z výběru pokut).

Odhad (budoucí) pohledávky specifikuje druh příjmu a rozpočtovou položku, do které má být tento příjem zapsán a také údaje o budoucím dlužníkovi a odhad výše (částky) budoucího příjmu.

Tato fáze odpovídá schvalovacím postupům předběžné řídicí kontroly při správě veřejných příjmů před vznikem nároku dle stávajícího zákona o finanční kontrole.

Odhad pohledávky se provádí před tím, než pohledávka vznikne. Z účetního pohledu jde o podmíněné pohledávky.

Další fáze – schválení přijetí platby probíhá již v době, kdy pohledávka existuje, odpovídá schvalovacím postupům předběžné řídicí kontroly při správě veřejných příjmů po vzniku nároku dle původního zákona o finanční kontrole.

Schválení přijetí platby je úkon, kterým se ověří, zda pohledávka existuje, jaká je její výše a podmínky splatnosti.

Před schválením přijetí platby se příslušný ověřovatel řídicí ekonomické kontroly ujistí, že pohledávka

* existuje a není ničím podmíněna,
* zní na pevnou a přesně vyjádřenou peněžitou částku,
* je splatná a neběží lhůta k její úhradě a údaje o dlužníkovi jsou správné.

Před schválením přijetí platby musí proběhnout kontrola podkladů.

Schválení přijetí příjmu je úkon, kterým dochází k vystavení příkazu k přijetí platby na základě ověření v rámci stanovení pohledávky, kterým se dává pokyn k přijetí konkrétního příjmu.

V této fázi je kromě prověřování formální správnosti konkrétního příjmu klíčovým provozním rizikem termín splnění povinným dlužníkem ve správné výši. Signální úkony ke zvládnutí rizika orgánu veřejné správy v okamžiku vzniku pohledávky z prodlení dlužníka zajišťuje vedoucí ekonomické služby.

## ČÁST ČTVRTÁ – INTERNÍ AUDIT

### Hlava I – Obecná ustanovení

#### K § 40 Služba interního auditu

**K odst. 1**

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

Výsledkem výkonu auditů je poskytování nezávislého ujištění služby interního auditu o zvládání rozpoznaných rizik v souvislosti se zajišťováním operací, spolehlivého a účinného dosahování účelu systému vnitřního řízení a kontroly a včasné reakce na změny ekonomických, právních a jiných podmínek.

**K odst. 2**

Ustanovení definuje základní typy auditu, které provádí služba interního auditu. Přitom sleduje cíl vnitřního řízení a kontroly dle § 6.

Prvním typem jsou audity systému, které ověřují a hodnotí hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky. Součástí auditu systému jsou též tzv. horizontální otázky, například veřejné zakázky, rovnost příležitostí, řízení lidských zdrojů, systém IT a systém prevence podvodů.

Druhým typem jsou audity operací, které ověřují a hodnotí legalitu a správnost operace se zaměřením na způsobilost veřejných výdajů k proplacení z veřejného rozpočtu, jako nástroj pro hodnocení spolehlivosti a účinnosti systému vnitřního řízení a kontroly. Audit operací, resp. projektů je zaměřen na způsobilost výdajů v rámci tohoto projektu a rovněž na veřejné zakázky realizované v rámci projektu.

Třetím typem jsou finanční audity, které ověřují a hodnotí tok informací a způsob jejich promítání do účetních výkazů. Předmětem ověření je systém vnitřního řízení a kontroly v oblasti účetnictví a výkaznictví.

**K odst. 3**

Služba interního auditu na základě zhodnocení rizik vykonává také poradenství ve shora uvedených oblastech. Přitom postupuje přiměřeně podle pravidel stanovených pro ujišťovací zakázky (§ 60 - 66).

#### K § 41 Zřízení služby interního auditu

**K odst. 1 a 2**

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

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

Stávající zákon o finanční kontrole stanoví obecnou povinnost zřídit útvar interního auditu. K této obecné povinnosti stanoví výjimky:

- nahrazení IA výkonem veřejnosprávní kontroly u podřízených organizací,

- u obcí a měst s počtem obyvatel do 15 000.

Návrh zákona upravuje tyto kritéria odlišně. Nemá smysl u organizací s nízkou mírou rizika zřizovat interní audit. Jde o relativně drahý mechanismus, jehož zavedení může v některých případech zatěžovat veřejný rozpočet v daleko vyšší míře, než je jeho přidaná hodnota. To v praxi nastává zejména v případech, kdy je interní audit zajištěn jediným zaměstnancem, který kromě výkonu interního auditu vykonává další činnosti, které jsou a priori s výkonem interního auditu neslučitelné (jako například řízení rizik). S ohledem na různorodost veřejné správy nelze za jediné kritérium vzít počet obyvatel. Protože i počtem malá obec může nakládat s majetkem nebo rozpočtem v značné výši.

**K odst. 3 a 4**

Služba interního auditu se ze zákona nezřizuje u veřejných subjektů (srov. § 2 odst. 2) a u správců veřejného rozpočtu, kteří nesplňují kritéria stanovené v odstavci 2. V těchto případech může být ale služba interního auditu zřízena správcem veřejného rozpočtu u sebe nebo u veřejných subjektů ve své rozpočtové působnosti. V případě městských částí nebo obvodů se služba interního auditu zřizuje, pokud tak stanoví statut statutárního města.

Pokud je služba interního auditu zřízena dobrovolně na základě rozhodnutí příslušného správce veřejného rozpočtu, vztahují se na ni ustanovení celé části čtvrté, tzn. stejná ustanovení, jaká platí pro povinně zřizované služby interního auditu.

**K odst. 5**

Správce veřejného rozpočtu, který je poskytovatelem veřejné finanční podpory, a u kterého se služba interního auditu nezřizuje, zajistí nezávislé ověření operací financovaných z veřejné finanční podpory. Nebude tedy provádět interní audit v celém svém rozsahu. Půjde de facto jen o audit operací, a to jen vybraných operací – operací, které jsou financovány z veřejné finanční podpory. Postupy nezávislého ověření se přiměřeně řídí ustanoveními upravujícími postupy interního auditu (srov. § 60 - 66).

#### K § 42 Počet zaměstnanců

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

Výkonový, personální a nákladový profil služby interního auditu je kvalifikovaným odhadem optimálního odhadu veličin výkonu, fyzických osob a nákladů, vycházejícího z jejich provázanosti.

#### K § 43 Působnost služby interního auditu

**K odst. 1**

Služba interního auditu plní auditní úkoly u správce veřejného rozpočtu, u veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce, u organizační složky správce veřejného rozpočtu, která není účetní jednotkou. Dále služba interního auditu vykonává audit u příjemce veřejné finanční podpory.

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

Interní audit není zaměřen na ex post kontroly a odhalování konkrétních chyb, jeho funkce je preventivní. Má dávat doporučení pro zlepšení řídicích a kontrolních mechanismů správce veřejného rozpočtu, resp. celého systému vnitřního řízení a kontroly, za jehož zavedení správce veřejného rozpočtu odpovídá (včetně podřízených organizací nebo mechanismů pro přidělování a kontrolu poskytované veřejné finanční kontroly, příp. subjektů zapojených do ověřování).

V některých případech jsou správci veřejného rozpočtu povinni vykonávat ověřování hospodaření (původně kontrola hospodaření), jde například o kontrolu zdravotních pojišťoven, kontrolu podle zákona č. 219/2000 Sb., nebo zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. V těchto případech se postupuje podle pravidel pro výkon interního auditu a souvisejících auditních činností (§ 60 až 66).

**K odst. 2**

Účinnost působení interního auditu podle zákona o finanční kontrole není dostatečná. Návrh zákona si klade za cíl, v souladu s předpisy EU, posílit význam této funkce a s tím související nezávislost.

Působnost služby interního auditu ve vztahu k příjemcům dotací neznamená provést audit v plném rozsahu u příjemců dotace. Tato působnost je nezbytná pro naplnění funkce interního auditu ve vztahu k prověření všech procesů, jejich zdokonalování a přinášení přidané hodnoty. Proto je nezbytné, aby v případě financování příjemců veřejné finanční podpory měl interní audit možnost prověřit tyto operace (procesy) v plném rozsahu. V tomto případě interní audit v rámci prověřování procesu poskytování veřejné finanční podpory (dotací), provede ověření primárně v rámci organizace, u níž působí (poskytovatel) a také prověří poskytování ze strany příjemce, např. zda poskytovatel provedl řídicí ekonomickou kontrolu tak, jak deklaruje v rámci související auditní stopy. Půjde tedy například o ověření, zda není kontrola prováděna pouze formálně.

**K odst. 3**

Služba interního auditu ministerstva financí se člení na dva útvary. Útvar interního auditu ministerstva bude plnit obdobné úkoly jako služby interního auditu jiných správců veřejného rozpočtu, případně veřejného subjektu. Útvar národního centralizovaného auditu bude vykonávat působnost u ostatních správců veřejného rozpočtu a veřejných subjektů v jejich rozpočtové působnosti, poskytovatelů, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory.

Ustanovení dále stanoví, že útvar centralizovaného auditu ministerstva financí provádí audit u ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a zpravodajských služeb. Původně zákon o finanční kontrole stanovil obdobnou působnost ve vztahu k veřejnosprávní kontrole. Ta je v těchto případech systémově v návrhu zákona nahrazena výkonem interního auditu a souvisejících auditních činností. Rozsah ověřování se oproti zákonu o finanční kontrole nemění – je z něho vyloučen majetek zvláštního charakteru podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

**K odst. 4**

Služba interního auditu Ministerstva financí nebude působit, s ohledem na jejich ústavou zaručené postavení, u správců veřejného rozpočtu, kterými jsou Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv.

**K odst. 5**

Toto ustanovení bere do úvahy základní **požadavek na snižování nákladů** při zajišťování služeb ve veřejném zájmu a odborných entit s použitím doporučení stanoviska č. 2/2004 Evropského účetního dvora o modelu „**jednotného auditu**“, návrhu **rámce vnitřní kontroly** Evropského společenství a **akčního plánu Evropské komise** o uplatňování zásady řádného finančního řízení v provozování systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě.

Významně se dotýká nákladů a přínosů systémů vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních veřejné správy a speciálně interního auditu. Proto lze toto ustanovení považovat za klíčové v návrhu zákona z hlediska programového, neboť vytváří podmínky pro zavedení vhodných pravidel a statistických ukazatelů k určování auditních strategií.

Při vymezování vztahů mezi jednotlivými systémy vnitřního řízení a kontroly správců veřejných rozpočtů je uplatněn princip řetězcových kontrol a auditů a princip sdílené odpovědnosti těchto správců, kteří jsou zainteresováni na řádné správě a řízení veřejných financí, pokud jejich finanční toky připadly do jejich dispoziční pravomoci.

V praxi to znamená, že při jakékoliv delegaci oprávnění a decentralizaci auditních působností na regionální, krajské nebo místní úrovni nese konečnou odpovědnost služba interního auditu správce veřejného rozpočtu, z kterého jsou finanční toky řízeny, přičemž výkon delegovaných auditních činností musí být prováděn na základě jednotných principů a postupů.

Auditní činnosti musí být koordinovány tak, aby nedocházelo ke zbytečné duplicitě a aby celkové náklady na tyto činnosti byly v poměru s jejich celkovým užitkem/prospěchem, které přinášejí ve smyslu ekonomickém a společenském.

#### K § 44 Statut služby interního auditu

**K odst. 1**

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

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

**K odst. 2**

Vedoucí interního auditu musí

* pravidelně ověřovat aktuálnost statutu interního auditu,
* předkládat návrhy změn ke schválení.

**K odst. 3**

Statut služby interního auditu schvaluje výbor pro audit nebo schvalující osoba. Schválení statutu služby interního auditu by mělo být zdokumentováno písemně (zápis nebo záznam). V případech pochybností nebo nedorozumění představuje statut formální písemnou dohodu se schvalujícím orgánem a schvalující osobou, která se týká činností interního auditu uvnitř správce veřejného rozpočtu příp. veřejného subjektu.

Příslušný schvalující orgán je odpovědný za vydání statutu, který bude odpovídat podmínkám dle odst. 1 a bude také obsahovat úpravu postupu sdělení narušení nezávislosti ve statutu služby interního auditu, a to v souladu se Standardem IIA 1130 - Narušení nezávislosti a objektivity (srov. § 57).

#### K § 45 Nezávislost služby interního auditu

V návrhu zákona je zakotveno postavení služby interního auditu v organizační struktuře jak Ministerstva financí, tak i správce veřejného rozpočtu.

Příslušný výbor pro audit, jakož i schvalující orgán a schvalující osoba (sdílená odpovědnost za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, a tedy i za zavedení a udržování služby interního auditu), jsou povinni zajistit nezávislost a objektivitu funkce interního auditu. Ta může být dosahována za předpokladu neexistence podmínek ohrožujících schopnost interního auditu vykonávat odpovědnosti nezaujatým způsobem (srov. Standard IIA 1100 - Nezávislost a objektivita).

Funkce interního auditu musí zahrnovat veškeré útvary a procesy daného správce veřejného rozpočtu a dalších subjektů v působnosti interního auditu. Proto tato ustanovení stanoví minimální podmínky, jejichž splnění je nutným předpokladem pro naplnění podmínky nezávislosti služby interního auditu.

#### K § 46 Narušení nezávislosti

Ustanovení stanoví dispozice k postupu interních auditorů a vedoucího služby interního auditu při narušení nezávislosti. Ustanovení vychází ze **Standardu IIA 1130 - Narušení nezávislosti a objektivity**, který stanoví, že: *„Pokud dojde ke zdánlivému či faktickému narušeni nezávislosti nebo objektivity, musí být o této skutečnosti předány podrobné informace příslušné organizační úrovni ve společnosti. Způsob sdělení informace závisí na povaze tohoto narušení“.*

K narušení **organizační nezávislosti a objektivity interního auditora nebo vedoucího služby interního auditu** může dojít v důsledku

* osobního zájmu a jeho konfliktu s předmětem činnosti služby interního auditu,
* omezení rozsahu působnosti auditu,
* omezení přístupu k dokladům, osobám a majetku a
* omezení zdrojů, např. finančních nebo lidských.

Příslušný schvalující orgán a příslušná schvalující osoba jsou odpovědné za úpravu postupu sdělení narušení nezávislosti ve statutu služby interního auditu, a to v souladu se Standardem IIA 1130 - Narušení nezávislosti a objektivity.

V případě, že je narušena nezávislost celého útvaru interního auditu, ohlašuje tuto skutečnost vedoucí služby interního auditu výboru pro audit nebo schvalující osobě.

#### K § 47 Požadavky na asistenta interního auditora

**K odst. 1**

Stanovit kvalifikační požadavky na výběr zaměstnanců včetně interních auditorů je primární odpovědností vedení příslušné organizace. Výkon funkcí a činností v rámci systému vnitřního řízení a kontroly vyžaduje řadu odborných znalostí. Spektrum požadovaných znalostí se liší v závislosti od toho, o kterou oblast systému vnitřního řízení a kontroly jde. S ohledem na charakter činnosti interních auditorů návrh zákona výslovně stanoví základní požadavky.

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

**Návrh zákona stanoví zvláštní požadavky pro kvalifikaci asistentů interních auditorů, interních auditorů a vedoucího služby interního auditu (lex specialis k zákonu o státní službě nebo zákonu o úřednících územních samosprávných celků).** Předkladatel toto navrhuje s úmyslem sjednotit požadavky na výkon této funkce napříč celou veřejnou správou, jelikož ve svém souhrnu dávají ujištění o všech součástech systému vnitřního řízení a kontroly, tedy ujištění o systému vnitřního řízení a kontroly.

**K odst. 2**

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

#### K § 48 Požadavky na interního auditora

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

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

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

V souladu s mezinárodními standardy se předpokládá, že interní auditoři (včetně asistentů auditorů) budou pracovat v týmech. Tým vede vedoucí týmu pověřený vedoucím služby interního auditu.

Aby byl zabezpečen automatických přechod pracovníků, kteří vykonávají interní audit nebo veřejnosprávní kontrolu podle zákona o finanční kontrole, přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, správu odvodů za porušení rozpočtové kázně, přechodná ustanovení (§ 83 odst. 4, § 84) stanoví, že na tyto osoby se nevztahuje podmínka vysokoškolského vzdělání a dále, že splnit podmínku autorizace mohou dodatečně (do 1 roku od nabytí účinnosti návrhu zákona).

K výběru kandidátů na zařazení do pracovních pozic ve službě interního auditu je vedoucí služby interního auditu oprávněn vždy vyjádřit svůj souhlas předem. Bez souhlasu vedoucího služby interního auditu nelze osobu zařadit do služby interního auditu**. Jde o speciální úpravu vůči zákonu o státní službě a zákonu o úřednících územních samosprávných celků.** Je odůvodněna předmětem činnosti služby interního auditu jako útvaru, který poskytuje nezávislé a objektivní ujištění o fungování celého systému vnitřního řízení a kontroly a také auditními postupy, které k naplnění podstaty své existence používá.

**Požadavky kladené na státní zaměstnance podle zákona o státní službě (resp. zákona o úřednících územních samosprávných celků) a interní auditory podle návrhu zákona se použijí kumulativně. Návrh zákona nad rámec zákona o státní službě stanoví speciální pravidlo – požadavek na vysokoškolské vzdělání.**

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

#### K § 49 Požadavky na vedoucího služby interního auditu

**K odst. 1 a 2**

Postavení vedoucího útvaru interního auditu je upraveno v souladu s mezinárodními standardy pro profesní praxi interního auditu.

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

Základní informace o kvalifikačních požadavcích jsou podány k ustanovení § 48 – Požadavky na interního auditora, a to včetně požadavků na odbornost a její prokázání prostřednictvím autorizace.

Pokud audity provádějí externí dodavatelé, považuje se za vedoucího interního auditu osoba odpovědná za dohled nad přípravou smlouvy s tímto externím dodavatelem a nad celkovým zabezpečením kvality činnosti externího dodavatele. Tato osoba podává zprávy vedení organizace ohledně interního auditu a dohlíží nad výsledky interního auditu.

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

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

**K odst. 3**

Jmenování a odvolávaní vedoucího služby interního auditu se řídí zákoníkem práce, zákonem o státní službě, zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo zákonem o úřednících územních samosprávných celků, v závislosti od toho, kde vedoucí služby interního auditu tuto funkci vykonává. Návrh zákona stanoví k jmenování a odvolání speciální podmínku – souhlas výboru pro audit, tam kde je zřízen, aby byla v souladu s požadavky Evropské unie a koncepcí návrhu zákona posílena jeho nezávislost.

#### K § 50 Výběrové řízení

S ohledem na poskytnutí ucelené právní úpravy v oblasti obsazování funkcí asistenta interního auditora, interního auditora a vedoucího služby interního auditu, zákon stanoví podmínku, že do těchto funkcí lze obsadit jen uchazeče, který úspěšně absolvoval výběrové řízení.

Zákon o státní službě a zákon o úřednících územních samosprávných celků stanoví způsob a podmínky jeho průběhu. Návrh zákona dopadá na širší spektrum organizací veřejné správy než je působnost obou výše zmíněných zákonů, a proto stanoví, že v případě, že postup výběrového řízení není stanoven zákonem, stanoví ho předem příslušný správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt.

#### K § 51 Autorizace interních auditorů

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

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

Aby byl zabezpečen automatický přechod pracovníků, kteří vykonávají interní audit nebo veřejnosprávní kontrolu podle zákona o finanční kontrole nebo přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, přechodná ustanovení (§ 84) stanoví, že splnit podmínku autorizace mohou dodatečně (do roku od nabytí účinnosti návrhu zákona).

Autorizace může mít rovnocenné formy:

* 1. zvláštní část úřednické zkoušky podle zákona o státní službě v oboru Audit
  2. zkouška zvláštní odborné způsobilosti podle zákona o úřednicích územních samosprávných celků
  3. zkouška profesní způsobilosti – písemná zkouška v rozsahu znalostí Mezinárodních standardů IIA a návrhu zákona, kterou bude zajišťovat ministerstvo financí (viz vyhláška). Tato zkouška je určená pro zaměstnance, kteří nespadají do působnosti zákonů uvedených pod písm. a) a b).

### Hlava II – Výbor pro audit

#### K § 52 Zřízení výboru pro audit

Toto ustanovení upravuje výbory pro audit jako zcela nový prvek řádné správy a řízení veřejných záležitostí.

Výbor pro audit se zřizuje jen u ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády (ministerstva).

#### K § 53 Složení výboru pro audit

Tato ustanovení stanoví požadavky na členy výboru pro audit. Aby byl naplněn smysl zřízení Výboru pro audit, musí být zajištěno, že minimálně členové budou splňovat zde uvedené požadavky na nezávislost a odbornou praxi.

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

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

#### K § 54 Působnost výboru pro audit

**K odst. 1 a 2**

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

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

Aniž by byla dotčena odpovědnost schvalujících orgánů nebo schvalujících osob, výbor pro audit dohlíží nad celým systémem vnitřního řízení a kontroly.

Je třeba poznamenat, že výbor pro audit není duplicitní funkce interního auditu, ale nový mezinárodně osvědčený prvek řádné správy a řízení organizací (Corporate Governance, Good Governance), jehož primárním úkolem je posílit nezávislost interního auditu. Při uzavírání přístupových jednání ČR do EU vyplynula řada požadavků, které nebyly zákonem o finanční kontrole řešeny a u nichž se ČR zavázala je dopracovat. Výbor pro audit představuje způsob řešení tohoto legitimního požadavku EU. Služba interního auditu je funkčně podřízena Výboru pro audit. Funkční podřízenost se projevuje například tím, že podřízený podává zprávy nadřízenému a nadřízený řeší narušení nezávislosti podřízeného nebo přezkoumává dostatečnost zdrojů pro činnost podřízeného a může navrhovat navýšení nebo snížení těchto zdrojů. Organizační podřízenost má svůj odraz v organizační struktuře.

**K odst. 3**

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

#### K § 55 Statut výboru pro audit

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

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

#### K § 56 Mlčenlivost výboru pro audit

Aby mohl výbor pro audit plnit svou funkci, musí mít přístup ke všem důležitým dokumentům, které se vztahují k nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. Demonstrativní výčet těchto dokumentů je obsažen v 54 odst. 3. Členové výboru pro audit mají povinnost o získaných informací zachovávat mlčenlivost.

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

### Hlava III – Kvalita interního auditu

#### K § 57 Udržování a zvyšování kvality interního auditu

**K odst. 1**

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

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

Program pro zabezpečení a zvyšování kvality má umožnit hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí interního auditu, včetně zaměření na přidávání hodnoty (§ 5 písm. g) návrhu zákona) a se standardy IIA. Tento program také hodnotí účinnost a efektivnost činností interního auditu a identifikuje příležitosti ke zlepšení. Všechny součásti programu pro zabezpečování a zvyšování kvality, tedy průběžné a pravidelné interní a externí hodnocení jsou zaměřeny na hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí a požadavky stanovené tímto návrhem zákona resp. mezinárodními standardy.

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

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

V souladu se standardem IIA 1311 musí interní hodnocení zahrnovat:

* průběžné sledování výkonnosti interního auditu,
* pravidelné sebehodnocení.

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

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

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

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

Pravidelné interní hodnocení by mělo být prováděno minimálně jednou ročně.

**K odst. 2**

V souladu se Standardem IIA 1312 musí být externí hodnocení prováděno minimálně jednou za 5 let.

Návrh zákona klade na hodnotitele obdobné požadavky jako na vedoucího služby interního auditu (vysokoškolské vzdělání, autorizace) a dále požadavek na praxi v řízení útvaru interního auditu.

Součástí externího hodnocení je prověření uceleného spektra ujišťovacích a poradenských činností prováděných interním auditem, včetně jejich souladu s definicí interního auditu (§ 5 písm. g) návrhu zákona), tímto návrhem zákona a standardy. Externí hodnocení by mělo obsahovat doporučení ke zlepšení. Další rozsah externího hodnocení lze modifikovat podle potřeb konkrétní organizace.

**K odst. 4**

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

Sebehodnocení je ucelený a plně zdokumentovaný proces hodnocení souladu s definicí interního auditu (§ 4 písm. g) návrhu zákona), tímto návrhem zákona a standardy. Validace představuje nezávislé externí testování tohoto sebehodnocení. Na rozdíl od externího hodnocení validace není primárně zaměřena na doporučení ke zlepšení nebo vyhodnocování všech oblastí interního auditu. Předmětem zájmu je zejména soulad s návrhem zákona (včetně definice a naplňování mezinárodně uznávaných standardů). Zpráva z validace může být podkladem pro hodnocení zaměstnanců podle jiných právních předpisů (např. zákon o státní službě, zákon o úřednících územních samosprávných celků).

Na toho, kdo bude provádět validaci, jsou kladené stejné požadavky jako na externího hodnotitele:

* vysokoškolské vzdělání,
* autorizace,
* praktické zkušenosti v provádění externího hodnocení podle mezinárodních standardů (např. IIA).

**K odst. 5**

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

### Hlava IV – Plánování interního auditu

#### K § 58 Plány interního auditu

Ustanovení stanoví základní přístup k plánování interního auditu, a to sestavení auditní strategie, střednědobého plánu a ročního plánu interního auditu.

Auditní strategie je v českém prostředí novým prvkem v plánování interního auditu a lze ji přirovnat k současnému dlouhodobému či střednědobému plánu.

Auditní strategie propojuje cíle správce veřejného rozpočtu a střednědobé priority interního auditu včetně potřeb správce veřejného rozpočtu a je doplněna o využívaný základní přístup výběru vzorku pro audit operací. Auditní strategie vychází z analýzy rizik. Jejím cílem je zajistit, že všechny rizikové procesy budou v reálném čase (za stanovenou dobu) prověřeny.

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

**Roční plán auditu se připravuje na základě „audit universe“, vstupů od vedení a orgánů organizace, na základě vyhodnocení a míry rizik.** Roční plán je aktualizován jen v nezbytné míře, pokud to vyžaduje změna okolností, která má dopad na východiska plánování auditu uvedená v předchozí větě (srov. standard IIA 2010). Aktualizovaný plán interního auditu projednává schvalující osoba a schvaluje výbor pro audit (srov. standard IIA 2020).

#### K § 59 Výkon interního auditu podle plánů interního auditu

Ustanovení upravuje podnět a postup zařazení výkonu auditu mimo roční plán. Norma stanoví, že výkon mimořádných auditů nesmí překročit 20 % objemu roční kapacity auditů.

V případě překročení nelze mimořádný audit provést. Cílem je zajistit, že interní audit bude prováděn primárně na základě plánu (v souladu s mezinárodními standardy).

Jiným právním předpisem se myslí například přímo aplikovatelná nařízení EU upravující postupy Auditního orgánu jako součást implementační struktury fondů EU.

### Hlava V – Příprava a výkon interního auditu

#### K § 60

**K odst. 1 a 4**

Pověření k výkonu interního auditu musí být vydáno v písemné podobě a výkon konkrétního auditu je zahájen v den, kdy služba interního auditu oprávněná k výkonu auditu, vydala písemné oznámení o vykonání auditu.

Zahájení auditu je povinna služba interního auditu písemně oznámit auditovanému subjektu v době mezi vydáním oznámení o výkonu auditu a zahájením ověřování na místě u audito­vaného subjektu, a to z důvodu, aby auditovaný subjekt mohl vytvořit podmínky k výkonu auditu a poskytnout za tím účelem potřebnou součinnost.

Součástí oznámení o zahájení interního auditu je i písemné pověření konkrétních interních auditorů k provedení interního auditu.

**K odst. 2**

Příprava a výkon interního auditu se v plném rozsahu řídí Mezinárodními standardy pro profesní praxi interního auditu (standardy IIA) s výjimkou odlišností, které stanoví návrh zákona. Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu jsou přístupné např. na adrese: <http://www.interniaudit.cz/ippf/interaktivni-prehled.php>

Jde zejména o následující standardy:

* 2200 – Plánování zakázky
* 2201 – Přístup k plánování
* 2210 – Cíle zakázky
* 2220 – Rozsah zakázky
* 2230 – Rozvržení zdrojů v rámci zakázky
* 2240 – Pracovní program zakázky
* 2300 – Realizace zakázky
* 2310 – Identifikace informací
* 2320 – Analýza a hodnocení
* 2340 – Dohled (supervize) nad prováděním zakázky
* 2400 – Předávání výsledků
* 2410 – Kritéria komunikace
* 2420 – Kvalita zpráv

**K odst. 3**

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

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

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

#### K § 61 Povinnosti interního auditora a k § 62 Oprávnění interního auditora

Povinnosti a oprávnění auditora jsou koncipována s ohledem na dosažení hlavního cíle auditu. Interní auditor musí mít povinnosti a oprávnění, které mu umožní shromáždění dostatečných a spolehlivých důkazů o skutečném stavu operací a hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky spravovanými auditovaným subjektem.

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

#### K § 63 Povinnosti auditovaného subjektu

Ustanovení upravuje povinnosti auditovaného subjektu tak, aby bylo možné při výkonu auditu uskutečnit u auditovaného subjektu ověřování na místě a aby interní auditor a případně jím přizvaná osoba mohli zajistit dostatek podkladů a důkazů pro zjištění skutečného stavu a vydání ujištění o funkčnosti systému či legalitě a správnosti operace.

Současně je zde auditovanému subjektu uložena povinnost podat službě interního auditu oprávněné k výkonu auditu písemnou zprávu o nápravných opatřeních, která subjekt přijal na základě doporučení interního auditora.

#### K § 64 Auditní zpráva

**K odst. 1 až 4**

Ustanovení ukládá internímu auditorovi povinnost vyhotovit návrh auditní zprávy a tento návrh předat auditovanému subjektu, aby tento subjekt mohl k navrženým zjištěním zaujmout písemné stanovisko a navrhnout opatření, která přijme k nápravě zjištěných nedostatků. V zájmu zajištění relevantní doby trvání interního auditu návrh zákona stanoví lhůtu pro vypracování auditní zprávy. Počátek běhu lhůty je závislý od provedení posledního úkonu.

Z jednoho auditu se vypracovává jedna auditní zpráva.

Lhůtu pro předložení písemného stanoviska a návrhu opatření k nápravě zjištěných nedostatků určuje auditovanému subjektu interní auditor s ohledem na charakter zjištění a z nich vyplývajících doporučení, přičemž daná lhůta pro auditovaný subjekt nesmí být kratší než 15 kalendářních dní.

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

Návrh auditní zprávy je připravován vedoucím skupiny interních auditorů a interními auditory pro závěrečné jednání před vydáním auditní zprávy.

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

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

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

Auditní zpráva tvoří základ pro celkové ujištění o spolehlivosti a účinnosti systému vnitřního řízení a kontroly.

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

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

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

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

**K odst. 5 a 6**

Celkovou odpovědnost za auditní zprávy nese vedoucí služby interního auditu, který definuje podmínky pro jejich vypracování, formát, prezentaci, kontrolu a předávání. V souvislosti s tím je povinen dbát na to, aby auditní zprávy prezentovaly auditní zjištění co nejefektivnějším způsobem.

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

V souladu se Standardem IIA 2440, musí být zpráva předána osobě odpovědné za auditovanou oblast a dále všem subjektům a osobám, kteří jsou schopny zajistit, že zjištěním, závěrům a doporučením interního auditu bude věnována dostatečná pozornost.

**O tom komu konkrétně a v jakém rozsahu se auditní zpráva poskytne, rozhodne vedoucí služby interního auditu na návrh interního auditora, který auditní zprávu vypracoval.**

Distribuci auditní zprávy zajišťuje vedoucí služby interního auditu, přičemž je povinen zajistit její předání schvalujícímu orgánu nebo schvalující osobě, neboť tento orgán a tato osoba jsou odpovědné za zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly. Auditní zprávy slouží schvalujícímu orgánu a schvalující osobě jako ujištění o funkčnosti tohoto systému a současně jako podklad pro dohled nad plněním nápravných opatření zjištěných nedostatků.

Audit je ukončen předáním výsledné auditní zprávy auditovanému subjektu (srov. § 66).

#### K § 65 Mezitímní auditní zpráva

**K odst. 1**

Mezitímní auditní zprávu interní auditor vypracovává, pokud v průběhu auditu odhalí jednání v rozporu s cílem vnitřního řízení a kontroly

* na jehož základě bylo orgánům činným v trestním řízení oznámeno podezření ze spáchání trestného činu nebo
* které by mohlo vést ke snížení nebo ke ztrátě veřejného rozpočtu v hodnotě vyšší než 250 000 Kč.

Vedoucí služby interního auditu mezitímní auditní zprávu předá v souladu s § 64 odst. 5 písm. d) a dále pokračuje v provádění auditu.

#### K § 66 Ukončení interního auditu

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

Závažné chyby a opomenutí jsou ty, které se vztahují přímo k předmětu auditu (ne překlepy nebo zřejmé nesprávnosti v psaní nebo počtech). Závisí od konkrétních okolností.

### Hlava VI – Sledování plnění přijatých opatření

#### K § 67

Ustanovení ukládá povinnost vedoucímu služby interního auditu zajistit sledování plnění opatření přijatých na základě výsledků auditů.

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

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

Přehled nápravných opatření, jež odpovědný zaměstnanec auditovaného subjektu na základě doporučení z auditu realizuje, s termínem jejich provedení je nezbytným nástrojem pro jejich zaznamenání (vytvoření auditní stopy) a monitorování.

Akční plán usnadňuje následné prověření přijetí adekvátních, nápravných opatření a zvyšuje účinnost realizace nápravných opatření, neboť vyjmenovává všechna doporučení výsledné auditní zprávy a u každého z nich uvádí komentáře auditovaného subjektu, jméno osoby odpovědné za přijetí nápravných opatření k doporučením auditu a termín, do kterého budou tato nápravná opatření přijata.

Samotná realizace těchto opatření je předmětem následného prověření službou interního auditu (následný audit).

### Hlava VIII – Společné ustanovení

#### K § 68

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

S ohledem na osobní působnost správního řádu, který se vztahuje primárně na vykonavatele veřejné moci, je působnost návrhu zákona širší a zahrnuje i entity, které z podstaty věci nespadají a priori do působnosti správního řádu. V případě interního auditu jde navíc primárně o vnitřní záležitost příslušné organizace, kde aplikace správního řádu není relevantní.

## ČÁST PÁTÁ – SYSTÉM HARMONIZACE

### Hlava I – Obecná ustanovení

#### K § 69

**K odst. 1**

Jednu z hlavních příčin nahodilosti prováděných kontrol a auditů je možno spatřovat v nedostatečném sdílení metodické podpory a v neexistenci centrální koordinace základních koncepčních postupů, které jsou nezbytné pro vytvoření a rozvíjení systémů vnitřního řízení a kontroly.

Nedílnou součástí funkčního modelu Public Internal Control (PIC) na evropské úrovni, je silné harmonizační a koordinační monitorovací centrum, které zajišťuje účinnou podporu v úsilí o vylepšování řádné správy a řízení správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů na všech úrovních.

Závazek k ustavení harmonizačního centra Českou republikou byl sjednán v rámci přístupových jednání s Evropskou komisí v kapitole 28: Finanční kontrola.

Tyto podmínky souvisí nejen s acquis pro řízení a kontrolu evropských fondů v rámci sdílené odpovědnosti členského státu, ale též s nejlepšími zkušenostmi mezinárodní dobré praxe.

Generální ředitelství pro rozpočet Evropské komise doporučuje konstituovat pojistky pro zabezpečení silného postavení a vysoké úrovně funkcí centrální harmonizace za účelem úspěšného rozvíjení strategické perspektivy systémů vnitřního řízení a kontroly v souladu s mezinárodně uznávanými standardy a procesu jejího slaďování v celé veřejné správě.

Odpovědnost za harmonizaci je v členských státech Evropské unie zpravidla přiřazována Ministerstvu financí, v některých případech též i vládě. Ministerstvo financí je podle kompetenčního zákona ústředním správním úřadem mimo jiné pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet, státní pokladnu České republiky, finanční hospodaření, systém vnitřního řízení a kontroly (původně finanční kontrolu), přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, účetnictví a audit. Stejně jako podle zákona o finanční kontrole, působnost k výkonu harmonizace vykonává Ministerstvo financí, a to prostřednictvím útvaru centrální harmonizační jednotky.

**K odst. 2**

Ustanovení souvisí s požadavkem na zvýšení kvality systémů vnitřního řízení a kontroly a transparentnost při hospodaření s veřejnými prostředky. Pokud Ministerstvo financí v rámci své činnosti zjistí, že správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt neplní své základní povinnosti při nastavení systému vnitřního řízení a kontroly, což způsobuje podezření na nedodržení cíle vnitřního řízení a kontroly, tedy zejména ochranu veřejných prostředků, má povinnost toto zveřejnit.

#### K § 70 Vládní výbor pro audit a § 71 Působnost Vládního výboru pro audit

Vládní výbor pro audit se zřizuje za účelem posílení funkce dohledu nad činnostmi v rámci systémů vnitřního řízení a kontroly. Vládní výbor pro audit je samostatné těleso, které stojí mimo všech správců veřejného rozpočtu a veřejných subjektů. Tomu odpovídá i jeho oprávnění k přístupu k potřebným dokumentům, které je obdobné jako v případě výboru pro audit.

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

Podmínky kladené na členy jsou obdobné jako v případě Výboru pro audit u ústředního orgánu státní správy, v jehož čele stojí člen vlády.

#### K § 72 Statut vládního výboru pro audit

Statut je písemný dokument, který detailněji konkretizuje účel, pravomoci a odpovědnosti vládního výboru pro audit. Statut dále definuje charakter poskytovaných služeb a jednací řád Vládního výboru pro audit.

#### K § 73 Mlčenlivost členů vládního výboru pro audit

Aby mohl vládní výbor pro audit plnit svou funkci, musí mít přístup ke všem důležitým dokumentům, které se vztahují k nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. Demonstrativní výčet těchto dokumentů je obsažen v § 54 odst. 3.

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

### Hlava III – Předávaní informací Ministerstvu financí

#### K § 74 Zjištění z provedené řídicí ekonomické kontroly nebo interního auditu-

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

V případě, že podezření bude zjištěno při provádění interního auditu nebo při souvisejících auditních činnostech, má interní auditor povinnost bez zbytečného odkladu vydat mezitímní auditní zprávu, která bude obsahovat zjištěné podezření (srov. § 65).

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

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

#### K § 75 Konsolidovaná výroční zpráva

**K odst. 1 a 4**

Ustanovení stanoví povinnost správce veřejného rozpočtu jednou ročně vypracovat tzv. konsolidovanou kontrolní výroční zprávu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o řídicí ekonomické kontrole u tohoto správce a také u všech jemu podřízených veřejných subjektů. Zpráva dále obsahuje informace o nezávislém ověřování financování operací veřejné finanční podpory u organizací, které nezřizují službu interního auditu.

Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné usuzovat na vyzrálost a míru nastavení celého systému vnitřního řízení a kontroly příslušného správce veřejného rozpočtu.

Termín „konsolidovaná“ je zde použit ve významu „kumulovaná“.

V rámci správce veřejného rozpočtu má odpovědnost za zpracování konsolidované výroční kontrolní zprávy schvalující osoba.

Součástí této odpovědnost je nutnost nastavit proces, který zajistí, že budou správci veřejného rozpočtu k dispozici všechny potřebné podklady pro zpracování konsolidované zprávy, tedy zejména podklady od veřejných subjektů, a to v dostatečném předstihu, aby bylo možné tyto podklady zpracovat.

Zpráva bude předkládaná prostřednictvím informačního systému provozovaného Ministerstvem financí.

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

Obsah bude blíže stanoven vyhláškou ministerstva tak, aby konsolidovaná výroční kontrolní zpráva poskytovala informaci o celkovém nastavení systému vnitřního řízení a kontroly u správce veřejného rozpočtu, který nutně zahrnuje i podřízené veřejné subjekty.

**K odst. 2**

Ustanovení vychází z nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 a je nutným předpokladem pro zajištění efektivity systémů vnitřního řízení a kontroly.

Tímto každoročním prohlášením přebírá schvalující osoba odpovědnost nejen za pravdivost údajů obsažených v konsolidované výroční zprávě, ale také za správu svěřených veřejných prostředků.

**K odst. 3**

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

#### K § 76 Výroční kontrolní zpráva veřejného subjektu

Výroční kontrolní zpráva veřejného subjektu je podkladem pro vypracování konsolidované výroční kontrolní zprávy.

#### K § 77 Konsolidovaná výroční auditní zpráva

**K odst. 1**

Ustanovení stanoví povinnost správce veřejného rozpočtu jednou ročně vypracovat tzv. konsolidovanou výroční auditní zprávu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o činnosti služby interního auditu a stanovisko o účinnosti systémů vnitřního řízení a kontroly u tohoto správce a také u všech jemu podřízených veřejných subjektů.

Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné usuzovat na vyzrálost a míru nastavení celého systému vnitřního řízení a kontroly příslušného správce veřejného rozpočtu.

Termín „konsolidovaná“ je zde použit ve významu „kumulovaná“.

V rámci správce veřejného rozpočtu má odpovědnost za zpracování konsolidované výroční auditní zprávy vedoucí služby interního auditu.

V souvislosti s touto odpovědností je nutné nastavit proces, který zajistí, že budou mít správci veřejného rozpočtu k dispozici všechny potřebné podklady pro zpracování konsolidované zprávy, tedy i podklady od veřejných subjektů, v případě, že zřizují služby interního auditu na základě rozhodnutí jejich zřizovatele, a to v dostatečném předstihu, aby bylo možné tyto podklady zpracovat.

Zpráva bude předkládaná prostřednictvím informačního systému provozovaného Ministerstvem financí.

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

Obsah bude blíže stanoven vyhláškou ministerstva tak, aby konsolidovaná výroční auditní zpráva poskytovala informaci o celkovém nastavení a účinnosti systému vnitřního řízení a kontroly u správce veřejného rozpočtu, který nutně zahrnuje i podřízené veřejné subjekty a o činnosti příslušných služeb interního auditu.

**K odst. 3**

Zhodnocení systému vnitřního řízení a kontroly se provádí i prostřednictvím auditního stanoviska.

Stanovisko bez výhrad lze vydat, pokud systém vnitřního řízení a kontroly splňuje požadavky stanovené v § 11 odst. 2:

* soulad s návrhem zákona a přímo použitelnými nařízeními,
* soulad s jeho prováděcími předpisy,
* soulad se standardy IIA.

**K odst. 4**

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

#### K § 78 Výroční auditní zpráva

**K odst. 1 a 2**

Výroční auditní zprávy jsou podkladem pro vypracování konsolidované výroční auditní zprávy.

Výroční auditní zpráva obsahuje především zhodnocení úrovně spolehlivosti a účinnosti systému vnitřního řízení a kontroly včetně oblastí, ve kterých byla detekována významná zjištění.

Ustanovení upravuje taxativně stanovené požadavky na informace, které tvoří obsah výroční auditní zprávy vypracovávané službou interního auditu. Podrobnosti stanoví prováděcí předpis.

**K odst. 3**

Zhodnocení systému vnitřního řízení a kontroly se provádí i prostřednictvím auditního stanoviska. Stanovisko bez výhrad lze vydat, pokud systém vnitřního řízení a kontroly splňuje požadavky stanovené v § 11 odst. 2:

* soulad s návrhem zákona,
* soulad s jeho prováděcími předpisy,
* soulad se standardy IIA.

#### K § 93 Výroční shrnutí

**K odst. 1 a 2**

Je v odpovědnosti Ministerstva financí vypracovat na základě informací shromážděných v informačním systému výroční shrnutí.

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

**K odst. 3 a 4**

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

## K § 80 Informační systém

Ministerstvo financí již dnes provozuje informační systém, do něhož jsou vkládány zprávy o výsledcích finančních kontrol. V souvislosti s legislativní změnou v případě schválení návrhu zákona bude informační systém upraven. Půjde o drobné úpravy (např. název pole k vyplnění).

#### K § 81 Přístup k údajům ze základního registru

## Ustanovení bylo převzato ze zákona o finanční kontrole (§ 23a). Jde o základní předpoklad pro využívání informací ze základního registru pro účely výkonu činností v systému vnitřního řízení a kontroly (např. vedení řízení o porušení rozpočtové kázně).

## ČÁST ŠESTÁ – Ověřování podle mezinárodních smluv

#### K § 82

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

## ČÁST SEDMÁ – USTANOVENÍ PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ

#### K § 83 Přechodná ustanovení

**K odst. 1 a 2**

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

**K odst. 3**

Jelikož návrh zákona vyvolá řadu změn, a to jak organizačních, tak v oblasti nastavení vnitřních procesů a vnitřní dokumentace, je adresátům norem obsažených v tomto zákoně dána lhůta 6 měsíců, aby stávající kontrolní systémy přizpůsobily požadavkům návrhu zákona.

**K odst. 4**

Ustanovení stanoví, že praxe v interním auditu podle zákona o finanční kontrole se započítává do praxe vyžadované návrhem zákona.

#### K § 84 Přechodná ustanovení

**K odst. 1 až 3**

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

**K odst. 4**

Toto ustanovení je speciální ve vztahu k 6 měsíční lhůtě pro splnění podmínek tohoto zákona stanovené v § 95 odst. 4. Pro splnění podmínky autorizace je interním auditorům a osobám, které vykonávali veřejnosprávní kontrolu, správu odvodů za porušení rozpočtové kázně nebo přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, a v důsledku návrhu zákona budou převedené do služby interního auditu, dána lhůta delší, a to 1 rok. Důvodem je poskytnutí dostatečného prostoru pro jejich odbornou přípravu.

**K odst. 5**

Přechodné ustanovení stanoví, že osoby, které v současnosti vykonávají interní audit, veřejnosprávní kontrolu, správu odvodů za porušení rozpočtové kázně nebo přezkoumávání hospodaření, a v důsledku návrhu zákona budou převedené do služby interního auditu, se podmínka vysokoškolského vzdělání nevztahuje.

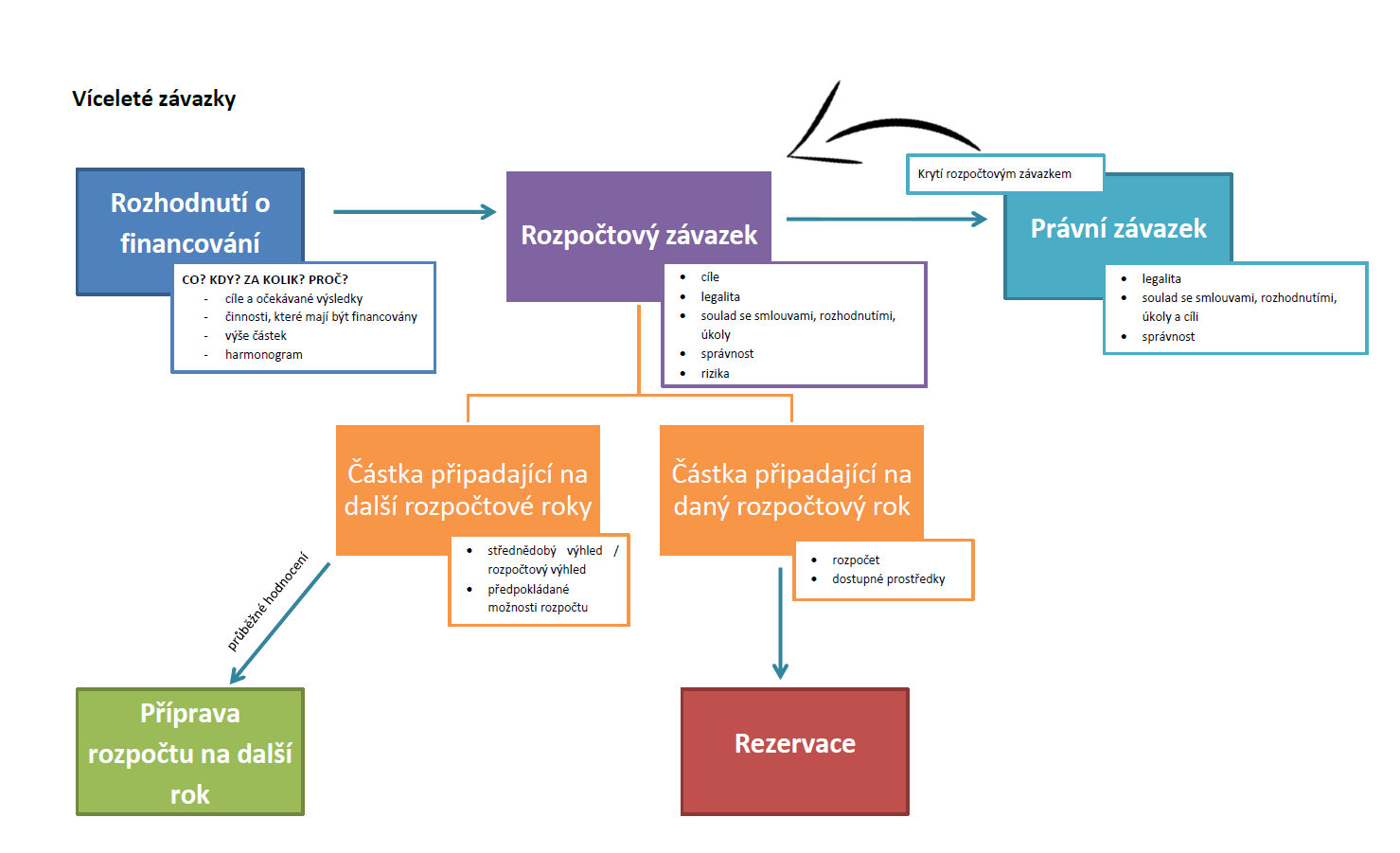
#### K § 85 Závěrečná ustanovení

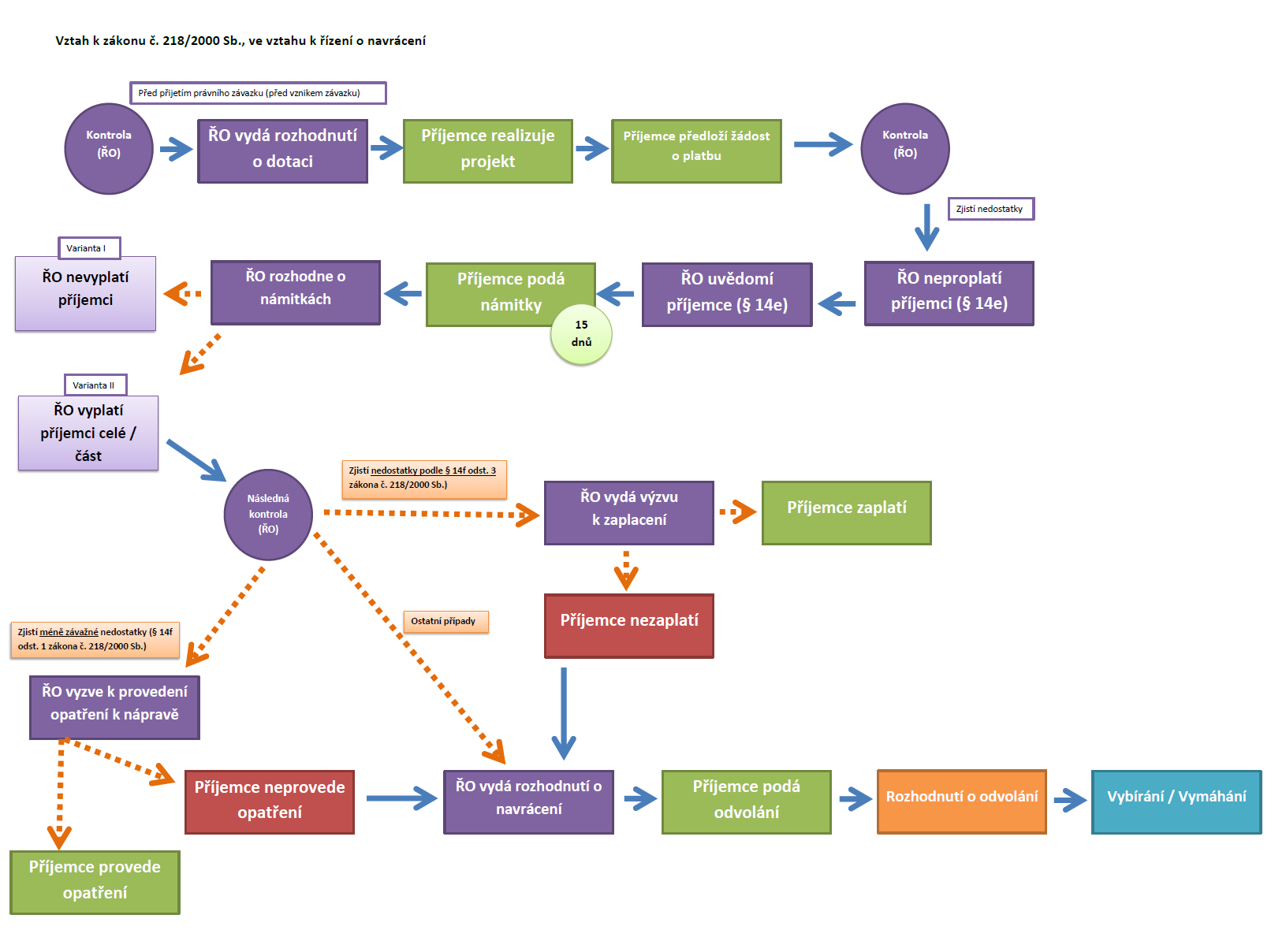
Návrh zákona se nevztahuje na zpravodajské služby a Národní bezpečnostní úřad. Jejich vyloučení z působnosti návrhu zákona je dáno zvláštním charakterem poskytovaných veřejných služeb. V případě zpravodajských služeb a Národního bezpečnostního úřadu vláda stanoví zvláštní postupy upravující systém vnitřního řízení a kontroly (řídicí a kontrolní mechanismy a interní audit) a předávání výročních zpráv o fungování tohoto systému.

## ČÁST DEVÁTÁ – ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ

#### K § 86

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

**Příloha č. 1 k důvodové zprávě:**

**Příloha č. 2 k důvodové zprávě:**

1. Například Mezinárodní organizace Nejvyšších auditorských institucí (INTOSAI) vydala v roce 2006 **standardy systému vnitřní kontroly ve veřejném sektoru**, opíraje se o mezinárodně uznávané standardy COSO. [↑](#footnote-ref-1)
2. Srov. „**Public Internal Financial Control -** **PIFC**“, vypracovaný Evropskou komisí na pomoc členským a kandidátským státům v jejich úsilí o reformu a modernizaci systémů vnitřního řízení a kontroly svých veřejných správ. [↑](#footnote-ref-2)
3. Stanovisko č. 2 / 2004 Účetního dvora Evropského společenství týkající se modelu „jednotného auditu“,

   **Sdělení Komise** Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru **o plánu integrovaného rámce vnitřní kontroly** ze dne 15. 6. 2005, část C – Opatření požadovaná po členských státech,

   Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému účetnímu dvoru **o Akčním plánu Komise na zřízení integrovaného rámce vnitřní kontroly** ze dne 17. 1. 2006,

   **Nařízení** Rady (ES, Euratom) **č. 1605/2002**, **Nařízení** (EU, EURATOM) **č. 966/2012** Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví **finanční pravidla o souhrnném rozpočtu** Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, atd.  [↑](#footnote-ref-3)
4. Single audit je princip, který předchází duplicitním kontrolám subjektů tím, že stanovuje společnou metodologii kontrol a vzájemné uznávání kontrolních nálezů. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zdroj: Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/15. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zdroj: Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/15. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zdroj: Informační systém finanční kontroly ve veřejné správě. [↑](#footnote-ref-7)
8. § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). [↑](#footnote-ref-8)
9. Single audit je princip, který předchází duplicitním kontrolám subjektů tím, že stanovuje společnou metodologii kontrol a vzájemné uznávání kontrolních nálezů. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ve smyslu čl. 59 a následujících nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 123 a následujících nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-11)
12. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-12)
13. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-13)
14. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-14)
15. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-15)
16. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-16)
17. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-17)
18. Záznam o předběžné konzultaci o návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, návrhu zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě a návrhu prováděcích právních předpisů k zákonu o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě s výborem pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (ve smyslu usnesení vlády ČR ze dne 15. března 2000 č. 257) s termínem ukončení konzultací 31. 3. 2015. [↑](#footnote-ref-18)
19. Seznam vládních institucí předávají členské státy Komisi. [↑](#footnote-ref-19)
20. V České republice žádná instituce nevykazuje znaky národní vládní instituce. [↑](#footnote-ref-20)
21. Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. European Commission. [↑](#footnote-ref-21)
22. * RIA k zákonu o zadávacích řízeních (Str. 191: *Při argumentaci  vyšším korupčním rizikem v ČR ve prospěch vyšší striktnosti zákona lze odkázat na nově připravovaný zákon o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který má nahradit dosavadní zákon o finanční kontrole, a další související předpisy a opatření (viz kapitola Implementace), které by měly tento problém řešit spíše než ZZVZ a které by spolu s účinností ZZVZ měly být podmínečně realizovány. Pro dosažení maximální právní jistoty a s ohledem na výše uvedené navrhujeme přijetí Varianty 2, tj. převzetí celého katalogu výjimek ze směrnic, neboť tato se na základě výše uvedeného jeví jako adekvátní.*)

    [↑](#footnote-ref-22)
23. Zdroj: ČSÚ [↑](#footnote-ref-23)
24. Z důvodu postupného náběhu by byly náklady z počátku vyšší [↑](#footnote-ref-24)
25. Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006. [↑](#footnote-ref-25)
26. Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY ze dne 25. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. [↑](#footnote-ref-26)
27. Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006. [↑](#footnote-ref-27)
28. Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY ze dne 25. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002. [↑](#footnote-ref-28)
29. Seznam vládních institucí předávají členské státy Komisi. [↑](#footnote-ref-29)
30. V České republice žádná instituce nevykazuje znaky národní vládní instituce. [↑](#footnote-ref-30)
31. čl. 99 Ústavy. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-31)
32. čl. 99 Ústavy. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-32)
33. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-33)
34. Srov. 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. [↑](#footnote-ref-34)
35. „Správce kapitoly státního rozpočtu13) je povinen vytvořit systém finanční kontroly podle tohoto zákona, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti.“ [↑](#footnote-ref-35)
36. Rada Evropské unie - Doporučení ke Konvergenčnímu programu na období 2013 - 2016: *„Dále zlepšit správu finančních prostředků EU, a sice zjednodušením prováděcích struktur, zvýšením kapacity a lepším řešením střetů zájmů. Zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek a zlepšit realizaci nabídkových řízení zajištěním odpovídajících pokynů a odpovídajícího dohledu.“* (str. 6 -7) [↑](#footnote-ref-36)