

V Praze dne 9. června 2011
Vyřizuje: P. Pšeničková
Č.j. 1071/2011
Telefon: 221 602 2218

Ministerstvo financí České republiky
Ing. Miroslav Kalousek
ministr financí
Letenská 15
100 00 Praha 1

Vážený pane ministře,

velmi děkujeme za možnost vyjádřit se k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 302/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento návrh byl do Komory auditorů České republiky doručen dne 13. května 2011 a zaregistrován pod číslem jednacím 1507/11.

V příloze naleznete připomínky Komory auditorů k tomuto návrhu zákona.

Těšíme se na další spolupráci s Vámi.

S pozdravem



Ing. Eva Rokosová, MBA
ředitelka Úřadu

Připomínky Komory auditorů ČR k návrhu novely zákona č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen návrh zákona)

1. Zavedení pojmu audit ve veřejné správě

Návrh zákona zavádí pojem audit ve veřejné správě s legislativní zkratkou „audit“. Použití tohoto pojmu je velmi nešťastné, neboť bude způsobovat záměnu s pojmem audit definovaným zákonem č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o auditorech). Vzhledem k tomu, že audit ve veřejné správě se týká i subjektů, které jsou povinně podrobeny auditu podle zákona o auditorech, lze předpokládat, že ohledně auditu u těchto subjektů budou vznikat nejasnosti a nedorozumění.

Audit ve veřejné správě není v návrhu zákona definován, je pouze uvedeno, že „zahrnuje ujišťovací a konzultační činnost“. Není zřejmé, čeho se ujišťovací činnost týká, co je předmětem auditu, neboť návrh zákona popisuje procesy auditu (§3 odst. 3, §6a, §24e), nikoli na co budou tyto procesy uplatněny. Pokud by předmětem auditu ve veřejné správě byly účetní závěrky, pak nastává kolize s požadavky zákona o auditorech.

Návrh zákona uvádí (§3 odst. 3), že audit zahrnuje konzultační činnost s tím, že tato činnost je vykonávána v souladu s mezinárodními standardy. Zároveň specifikuje (§24e), že se postupuje podle Rámce profesní praxe interního auditu a podle mezinárodních auditorových standardů ISA. Oba tyto zdroje nikterak neupravují konzultační nebo poradenskou činnost. Rámec profesní praxe interního auditu je koncepčním rámcem pro zařazení směrnic interního auditu a z hlediska praktického provádění ověřovací činnosti není přínosný. Mezinárodní auditorové standardy upravují audit účetní závěrky, který by neměl být předmětem auditu ve veřejné správě.

Návrh zákona (§24e odst. 3) předpokládá, že auditní orgány provádějí audit ve veřejné správě pouze svými zaměstnanci. Není zřejmé, jak auditní orgány naleznou odborníky vyškolené v použití zmiňovaných mezinárodních standardů a dále jak získají finanční zdroje na jejich odměňování.

Návrh zákona proto podle mého názoru vyžaduje zásadnější úpravy:

- nepoužívat slovo „audit“, ale například „veřejnosprávní dohled“.
- definovat, co přesně je předmětem auditu. Pravděpodobně se bude jednat o dokumenty představující vyúčtování prostředků z veřejných zdrojů.
- procesní pravidla navázat na předmět auditu.
- přesněji definovat relevantní standardy.
- určit kvalitativní požadavky na profesní a morální způsobilost osoby provádějící audit a umožnit i použití odborníků, kteří nejsou zaměstnanci auditního orgánu.
- stanovit odpovědnost osob provádějících audit.
- určit způsob dohledu nad dodržováním kontrolních postupů.

Připomínky Komory auditorů ČR k návrhu novely zákona č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen návrh zákona)

2. Interní audit

Z textu návrhu zákona, zejména §29 odst. 7 vyplývá, že u interních auditorů dochází k aplikaci dvou systémů mezinárodních standardů, které upravují odlišnou problematiku, což považujeme za nevhodné. Návrh zákona neobsahuje způsob kontroly dodržování takových standardů interními auditory. Navrhujeme tyto záležitosti do textu zákona dopracovat.

3. Nezávislost auditního orgánu a interního auditora

Jedním ze základních požadavků aplikace mezinárodních auditorských standardů je nezávislost auditora na auditované účetní jednotce. Návrh zákona nestanoví, jakým způsobem bude tato problematika řešena u auditního orgánu.

V rozporu s nezávislostí auditního orgánu, který by měl postupovat podle mezinárodních auditorských standardů, je i konzultační činnost, pokud překročí určitý rámec. Pro posouzení takového porušení nezávislosti jsou statutární auditoři povinni řídit se Etickým kodexem. Pro auditní orgán však taková povinnost stanovena není.

Návrh zákona neupravuje postup v případě, kdy auditní orgán nebude nezávislý na auditované osobě.

Rovněž u interního auditu je stanoven požadavek nezávislosti, který není v návrhu zákona definován, stejně tak jako střet zájmů a podjatost. V návrhu zákona chybí definice.

Domníváme se také, že interní auditor, který si zachová svou nezávislost a oznámí přestupek svého zaměstnavatele finančním úřadům, si dlouhodobě zachová své pracovní místo. Návrh zákona neupravuje ochranu takové osoby.

Navrhujeme tedy, aby zákon obsahoval požadavky na nezávislost auditního orgánu a interního auditora, způsob vymáhání jejich dodržování a postup při nedodržení těchto požadavků.

4. Kontrolovaná či auditovaná osoba

V souladu s § 2 písm. b) návrhu zákona Kontrolovanou či auditovanou osobou je rovněž právnická nebo fyzická osoba, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem; kontrolovanou osobou je i zahraniční právnická nebo fyzická osoba, pokud na území České republiky podniká a je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem; kontrolovanou osobou jsou i další právnické a fyzické osoby, které jsou na smluvním základě zapojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství. Celá řada z těchto subjektů již audity prováděnými externími auditory prochází na základě požadavků stanovených pro příjem veřejné finanční podpory, což by v praxi znamenalo významné zvyšování administrativní zátěže těchto subjektů.

Připomínky Komory auditorů ČR k návrhu novely zákona č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen návrh zákona)

Výše zmíněné kontrolované či auditované osoby navíc podléhají veřejnoprávní kontrole jak ze strany ministerstva financí, tak ze strany poskytovatele finanční podpory a kontroly na místě orgány finanční správy. Návrh zákona nevylučuje opakovanou vícenásobnou kontrolu, neboť navíc člení kontroly na kontroly před a po platbě, což zcela neodpovídá praxi a mohlo by způsobit mnoho nejasností při aplikaci a opět zatížit příjemce či žadatele veřejné finanční podpory.

Příjemci či žadatelé o veřejnou podporu rovněž podléhají auditu auditními orgány, což představuje již čtvrtý orgán, který takového žadatele či příjemce může kontrolovat.

Navrhujeme tedy zvážit, zdali požadavek na kontrolu u výše uvedených osob nevede k nepřiměřenému zvýšení administrativní zátěže těchto subjektů.

5. Kontrolní metody a postupy

Pokud se v souladu s návrhem zákona mají při finanční kontrole aplikovat mezinárodní auditorské standardy, je nutné dodržovat všechny jejich požadavky. Navrhujeme tedy, aby návrh zákona neobsahoval příkladný výčet metod a postupů (viz § 6) bez stanovení rizika a hladiny významnosti.

6. Průběžná řídicí kontrola

V ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) a v odst. 2 jsou uloženy povinnosti hlavnímu účetnímu, které mu nenáleží. Příkazci operace prvotně náleží povinnosti za provádění průběžné řídicí kontroly příslušné operace spadající do jeho odpovědnosti. Hlavní účetní nemůže vyrozumět každého příkazce operace o uskutečnění nebo neuskutečnění příjmu, nebo výdaje, tuto skutečnost si musí od hlavního účetního z vlastní iniciativy zjišťovat příkazce operace sám.

Na toto ustanovení navazuje § 31c odst. 2, ve kterém se hlavní účetní se dopouští přestupku tím, že neupozorní příkazce operace na nesplnění povinnosti dlužníka podle § 27. Přestupku se však dopouští příkazce operace tím, že nesleduje plnění operace, která náleží do jeho pravomoci.

Uložená povinnost kontroly operací probíhajících uvnitř účetní jednotky mezi bankovními účty podle § 27a odst. 3 není nárokem, ani závazkem z hlediska finanční kontroly definované v ustanovení § 26 odst. 2 písm. a) návrhu zákona.

Předběžná řídicí kontrola před vznikem nároku a po vzniku nároku podle ustanovení § 26a odst. 1 a § 26b odst. 1 návrhu zákona je popsána bez účasti správce rozpočtu.

Navrhujeme výše uvedené nedostatky v textu návrhu zákona upravit.

Připomínky Komory auditorů ČR k návrhu novely zákona č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen návrh zákona)

7. Stanovování sankcí

V případě sankcionování zaměstnanců dochází ke kolizi v úpravě v návrhu zákona v ustanovení § 31a až § 31d s úpravou odpovědnosti zaměstnance podle zákoníku práce. Sankce by měly být ukládány kontrolované či auditované osobě. Z dikce předmětných ustanovení není rovněž zřejmé, zda se jedná o pokutu za všechny zjištěné přestupky, či za každý samostatně.

Manažerská odpovědnost v návrhu zákona není upravena vůbec.

Návrh zákona nepamatuje na výjimečné situace např. povodně a neumožňuje např. prominutí pokuty.

8. Chybějící či nejasné definice

V textu návrhu zákona jsou obsaženy některé pojmy, jejichž definice je nejasná a není v návrhu zákona vysvětlena. Navrhujeme do textu návrhu zákona doplnit tyto definice:

- §2 odst. m) – trvalý záznam pro audit
- §4 odst. c) – kvalita záznamu
- §5 odst. 1 – mezinárodní standardy
- §5 odst. 3a – přiměřená jistota
- § 6a odst. 2 – je nutné brát zvláštní zřetel - není specifikováno, kdo je povinen brát zvláštní zřetel
- § 13 – nesrovnalosti v dokladech

V Praze dne 9.června 2011



Zpracovala: Ing. Lenka Rückerová
Oddělení metodiky KA ČR