**II.**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

 k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě

**A. OBECNÁ ČÁST**

1. **Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad**

Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace tvoří přílohu č. 1.

1. **Platný právní stav a posouzení nezbytnosti navrhované úpravy**

Přijetím zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o finanční kontrole), který nabyl účinnosti dni 1. ledna 2002, splnila Česká republika jeden ze svých závazků k vytvoření právních podmínek pro formování vnitřního řídicího a kontrolního prostředí ve veřejné správě v souladu s mezinárodně uznanými standardy a evropskou dobrou praxí[[1]](#footnote-1), vycházející z funkčního modelu Public Internal Control.[[2]](#footnote-2),[[3]](#footnote-3)

K rozvoji a ke zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě na základě mezinárodních standardů a osvědčených evropských zkušeností se Česká republika zavázala při vstupu do Evropské unie (kapitola 28 – Finanční kontrola). Tato přístupová povinnost byla zákonem o finanční kontrole splněna pouze formálně a nebyla nikdy skutečně aplikována. Tento stav vyústil až do problémů s čerpáním prostředků z Evropských fondů[[4]](#footnote-4).

V průběhu třináctileté účinnosti zákona o finanční kontrole došlo k celkem osmnácti novelám, většinou technického charakteru. Nejpodstatnější novely jsou spjaty s povinnostmi vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii. Evropská komise – v průběhu monitorování připravenosti členských států plnit sdílenou zodpovědnost při správě evropských fondů – opakovaně připomínala závazky k modernizaci systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě, ke kterým se Česká republika před vstupem do Evropské unie zavázala. V důsledku novely provedené zákonem č. 298/2007 Sb., se však národní legislativa dostala do rozporu s legislativou Evropské unie. V rozporu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 se audit fondů Evropské unie stal součástí tzv. veřejnosprávní kontroly v zodpovědnosti řídicích a výkonných struktur. V rozporu s předpisy Evropské unie tak nebyla zajištěna spolehlivost, nezávislost a účinnost plnění auditorských úkolů. V důsledku novelizace byly zrušeny právní podmínky pro zajišťování funkce centrální harmonizační jednotky.

Novelizace také nezohledňovaly vývoj mezinárodní dobré praxe a požadavky plynoucí z vývoje a úrovně implementace vnitřních řídicích a kontrolních systémů ve veřejné správě. Dosud tak např. nebyla legislativně nastavena jednotná úroveň ochrany veřejných zdrojů (zahraničních a národních) a nedošlo k posílení tzv. manažerské zodpovědnosti.

Naznačená degradace efektivnosti právní úpravy systému finanční kontroly se projevila v nedostatečné spolehlivosti a účinnosti systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě.[[5]](#footnote-5)

Proto je předkládán návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, kterým bude revidován legislativní základ problematiky řízení a kontroly tak, aby byl uveden do souladu s aktualizovanými mezinárodně uznávanými standardy systémů vnitřního řízení a kontroly[[6]](#footnote-6) a osvědčenou evropskou praxí, byly naplněny závazky a dlouhodobé potřeby České republiky jako členského státu Evropské unie a zohledněny poznatky z aplikace dosavadní právní úpravy.

Bližší podrobnosti jsou součástí závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA). Zejména jsou podrobněji popsány důvody, proč se harmonizační zákon o finanční kontrole v současné době zdá být s mezinárodními standardy vnitřní kontroly pro veřejný sektor INTOSAI **nekompatibilní**, a ve vztahu ke koncepci funkčního modelu PIC **nedostatečný** nebo **nevyhovující**. Potíže adresátů zákona o finanční kontrole s jeho aplikací způsobují postupné oslabování ověřovacích mechanismů systému finanční kontroly.

1. **Principy navrhované právní úpravy**

Přijetím nové právní úpravy dojde zejména k:

* Odstranění nežádoucích odlišností právní úpravy řízení a kontroly ve veřejné správě. Tyto odlišnosti předurčují podmínky pro fragmentaci a uplatňování různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků, a tím podstatně snižují možnosti koordinace těchto systémů ověřování na principu jednotného „auditu“ (single audit).
* Uplatnění zásady úplného „kontrolního“ procesu. Kromě mechanismů řídicí ekonomické kontroly (ověřování v manažerské zodpovědnosti) nebo interního auditu, které spadají do fáze zjišťovací, se zavádí inspekce, která je mechanismem v zodpovědnosti manažerů pro fázi realizační a nápravnou. Inspekce zajišťuje šetření, jehož výsledkem je potvrzení nebo vyvrácení prvotních zjištění porušení vztahujících se k veřejným prostředkům, a to v souladu s doporučením odborníků Světové banky a Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet. Tyto mechanismy jsou provázány na mezinárodní standardy INTOSAI a harmonizovány s evropskou dobrou praxí[[7]](#footnote-7).
* Posílení harmonizační a koordinační úlohy všech klíčových prvků integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě o úlohu centrálního dozoru nad dodržováním souladu se zákonným rámcem a standardy.

Od jednotného uplatnění pravidel pro zavedení, udržování a zdokonalování systémů vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních organizace veřejné správy se očekává zejména:

* sladění řídicích a kontrolních mechanismů (včetně řídicí ekonomické kontroly a posílení nápravné fáze úplného kontrolního procesu financování úkolů veřejné správy) a plnění auditorských úkolů, za účelem udržování shodného režimu ochrany veřejných prostředků (zahraničních a národních),
* snížení personální a nákladové náročnosti při zajištění inovovaných ověřovacích mechanismů, zejména odstraněním duplicitních struktur v dosavadních dvoukolejných kontrolních systémech a začleněním personálních, finančních a materiálových zdrojů do  integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly, organizovaných na všech úrovních organizace veřejné správy a
* posílení zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců orgánů veřejné správy.

Výrazným rysem navržené právní úpravy funkce interního auditu je přechod od decentralizovaného systému v zodpovědnosti jednotlivých orgánů veřejné správy k integrovanému systému, za jehož zavedení a nastavení zodpovídá Ministerstvo financí, a to zejména s přihlédnutím k jeho zodpovědnosti za oblast plnění státního rozpočtu.

Návrhem zákona je upravena celková zodpovědnost schvalujících orgánů[[8]](#footnote-8) a schvalujících osob[[9]](#footnote-9) za zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení u těchto správců a veřejných subjektů v jejich rozpočtové působnosti, a za výkon řídicí ekonomické kontroly operací, a to v celém rozsahu působnosti správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů k zajišťování jim svěřených veřejných úkolů.

Při vypracování návrhu nové právní regulace integrovaného rámce 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. 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.

Na prošetření prvotních zjištění porušení a znovu nabývání neoprávněně vyplacených a neoprávněně použitých prostředků z veřejných rozpočtů jsou zaměřeny specifické ověřovací mechanismy inspekce.

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 návrhu zákona jsou obsaženy i požadavky na plánovitý trvalý profesní rozvoj zaměstnanců zajišťujícím některou z funkcí systému vnitřního řízení a kontroly, a to v zájmu účinného udržování a zvyšování kvality tohoto systému.

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.

Návrh zákona je implicitně provázán především na připravovaný zákon o státní službě. Očekává se, že vhodná aplikace obou právních úprav, tj. návrhu tohoto zákona a zákona o státní službě by měla přispět k omezení nedovoleného jednání při hospodaření s veřejnými prostředky.

Zpracování návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě je opatřením k eliminaci rizik souvisejících s nedočerpáním alokace pro programové období 2007 – 2013 v souvislosti s plněním usnesení vlády ze dne 5. března 2014 č. 144, kterým byla schválena Analýza čerpání evropských fondů a krizové plány.

Zpracování předloženého návrhu zákona naplňuje Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020, který byl schválen usnesením vlády č. 680 ze dne 27. srpna 2014, strategický cíl Modernizace veřejné správy, specifický cíl 1.3 Rozšíření metod kvality ve veřejné správě.

1. **Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem České republiky**

Návrh zákona není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

1. **Zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a slučitelnost s právními akty Evropské unie**

Návrh zákona není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a je slučitelný s právem Evropské unie.

Integrovaný rámec systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě není pro členské státy komplexně a jednotně právem Evropské unie upraven. Právní vymezení tohoto systému je ponecháno k úpravě v rámci národního právního řádu. Nicméně je dán požadavek na kompatibilitu národních a evropských právních pravidel pro systémy vnitřního řízení a kontroly. Pravidla v návrhu zákona přibližují Českou republiku mezinárodní dobré praxi, uplatňované v legislativě Evropské unie a jejich členských států.

1. **Hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na veřejné rozpočty, podnikatelské, sociální a životní prostředí**

V závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA) jsou popsány možné dopady na čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu a územních rozpočtů, jestliže by existoval zjevný nepoměr mezi v minulosti již uplatňovaným extrémním snižováním systemizovaných míst vůči požadavkům na zajišťování přiměřeného a účinného systému vnitřního řízení a kontroly hospodaření s veřejnými prostředky.

Navrhovaná právní úprava systému vnitřního řízení a kontroly bude vyžadovat organizační opatření k:

* přesunu personálních, finančních a materiálových zdrojů v rámci vnitřní struktury orgánů státní správy pro 70 % vykázaného početního stavu interních auditorů k 31. 12. 2013 a jejich finančního zajištění a materiálového vybavení do působnosti ministerstva financí,
* posílení mechanismů řídicí ekonomické kontroly a inspekce (tzv. primárního pásma ochrany) o 30 % vykázaného početního stavu interních auditorů k 31. 1. 2013 a jejich finančního zajištění a materiálového vybavení.

Tato regulace nebude mít negativní dopady na podnikatelské, sociální ani životní prostředí.

1. **Zhodnocení navrhované úpravy ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

S ohledem na obsah navrhované právní úpravy se nepředpokládají žádné dopady na ochranu soukromí a osobních údajů.

1. **Zhodnocení korupčních rizik**

**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[[10]](#footnote-10) a evropskou dobrou praxí[[11]](#footnote-11),
* posílení koordinace a dozoru nad integrovaným rámcem systémů 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, inspekce, interního auditu a harmonizace v podobě koordinace činnosti v integrovaném rámci a dozoru nad dodržováním ustanovení návrhu zákona.

Návrh zákona jasně definuje zodpovědnost 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.

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. 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 a oddělení kompetencí a odpovědnosti mezi subjekty, které budou zabezpečovat řídicí ekonomickou kontrolu, inspekci, interní audit a harmonizaci v podobě koordinace činnosti v integrovaném rámci a dozoru nad dodržováním ustanovení návrhu zákona. Řídicí ekonomickou kontrolu zajišťují vedoucí zaměstnanci v průběhu první fáze úplného kontrolního procesu. Ve druhé fázi úplného kontrolního procesu vystupuje nově služba inspekce jako útvar pro zajištění specifického ověřovacího procesu, který slouží k odhalování porušení definovaných v § 62 odst. 1 návrhu zákona. Pokud inspekce potvrdí, že k porušení dle § 62 odst. 1 návrhu zákona skutečně došlo, navrhne opatření, o němž ale již rozhoduje schvalující osoba. 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 Centrální harmonizační jednotky, 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

Úplný kontrolní proces je upraven v návrhu zákona a to včetně náležitosti rozhodnutí. Podpůrně se pro řízení o navrácení veřejných prostředků použijí ustanovení správního řádu, které upravují lhůty a počítání času, zastoupení, dokazování, stížnosti a exekuci. Proti příkazu (rozhodnutí v řízení o navrácení veřejných prostředků) může jeho adresát podat řádný opravný prostředek, který má formu odporu. Jeho včasným podáním se příkaz ruší a o navrácení veřejných prostředků pokračuje. Poučení o možnosti podat odpor je součástí příkazu.

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, a 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.

Sankce za porušení zákona jsou částečně přebírány z původního systému (např. sankce za porušení rozpočtové kázně), další sankce jsou doplněny za účelem zvýšení efektivnosti celého integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly (široká definice porušení, za které náleží sankce v podobě rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků).

V rámci integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly subjekty veřejné správy (orgány a osoby) spolupracují. Odpovědnost za koordinaci této spolupráce má Centrální harmonizační jednotka.

**II. Specifické podmínky**

1. Poptávková stránka

Návrh zákona upravuje systémy vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních veřejné správy, které zahrnují jak organizace státní správy, tak 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, ponechána na rozhodnutí konkrétního orgánu. Realizace postupů řídicí ekonomické kontroly probíhá operativně, na denní bázi.

Další útvary, které plní v systému vnitřního řízení a kontroly významnou funkci jsou služba inspekce a služba interního auditu. Tyto služby se nezřizují u všech organizací veřejné správy, ale jen u těch nejrizikovějších. Návrh zákona stanoví podmínky, za kterých se tyto útvary zřizují. Tyto útvary kromě ověřování, které vykonávají uvnitř organizací, u nichž jsou zřízeny, mají působnost k ověřování 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 integrovaném rámci systémů vnitřního řízení a kontroly všech úrovní organizace veřejné správy. Touto právní úpravou jsou dotčené tyto subjekty:

1. správci kapitol státního rozpočtu, státní fondy, platební agentura, územní samosprávné celky, městské části hlavního města Prahy, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti,
2. organizační složky státu, které nejsou správcem kapitoly státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem, městkou 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 právnické osoby zřízené nebo založené pro účely výkonu veřejné správy,
3. poskytovatelé veřejné finanční podpory,
4. žadatelé o veřejnou finanční podporu a příjemci této podpory,
5. dodavatelé zboží, prací nebo služeb, hrazených ověřovanými subjekty.

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 a to především prostřednictvím snížení administrativní zátěže v důsledku odstranění duplicitních kontrol.

Vládou byl schválen Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, na jehož základě jsou přijímány vnitřní předpisy jednotlivých úřadů. Tyto předpisy jsou součásti kontrolního prostředí systému vnitřního řízení a kontroly. Zákon klade důraz na zavádění etických kodexů a implementaci etických principů do prostředí veřejné správy a jejich aplikaci při zabezpečování všech činností v rámci systému vnitřního řízení a kontroly (srov. mezinárodní uznávané standardy).

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 tohoto 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 centrální harmonizační jednotky.

Ucelená informace o nastavení systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě bude obsažena ve výročním shrnutí o stavu a vývoji integrovaného rámce, které zpracovává Centrální harmonizační jednotka na základě informací z informačního systému. Výroční shrnutí zveřejňuje Centrální harmonizační jednotka na webu Ministerstva financí. Výroční shrnutí obsahuje výsledky dosažené při uskutečňování opatření, které přijala vláda, souhrnné údaje z konsolidovaných výročních kontrolních zpráv, výročních auditních zpráv a výsledků dozoru vykonávaného centrálními harmonizačními jednotkami.

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

Návrh zákona vychází z dobré praxe reprezentované mezinárodně uznávanými standardy[[12]](#footnote-12) v oblasti nastavení vnitřního řízení a kontroly a koncepčními i legislativními dokumenty Evropské unie[[13]](#footnote-13). 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**

Z praxe nejsou známy žádné korupční kauzy, které by se týkaly nastavení systému vnitřního řízení a kontroly. Naopak 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.

1. **Zhodnocení dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace**

Vzhledem k předmětu právní úpravy tohoto návrhu, který nezakotvuje žádné rozdíly, které by ve svém důsledku bylo možné vnímat jako diskriminující, nezakládá navrhovaná právní úprava jakoukoli potenciální diskriminaci.

1. **Dopady navrhované právní úpravy na rovnost mužů a žen**

Přijetí návrhu zákona není spojeno s dopady na rovnost mužů a žen. Pravidla vymezená v návrhu zákona pro účely plnění funkcí řídicí ekonomické kontroly, inspekce, interního auditu či harmonizace v integrovaném rámci systémů vnitřního řízení a kontroly na všech úrovních veřejné správy nerozlišují postavení mužů a žen.

**B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST**

***K ČÁSTI 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 v  integrovaném rámci systémů vnitřního řízení a kontrolyv orgánech a organizacích unitárního státu a územní samosprávy. Strukturu integrovaného rámce stanoví ustanovení § 4.

Následující odstavce upravují osobní působnost navrhovaného zákona.

**K odst. 2**

Koordinace a dozor nad zavedením integrovaného rámce náleží působnosti Ministerstva financí.

**K odst. 3**

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

**správce kapitoly státního rozpočtu** podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví v **§10**

**odst. 1**, že: „Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly, které vyjadřují okruh působnosti a zodpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu, stanoví-li zvláštní zákon že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy, popřípadě že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely.“,

**odst. 2**, že: „Rozpočet kapitoly obsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, příjmy a výdaje organizačních složek státu v jeho působnosti, výdaje na činnost příspěvkových organizací, uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) a odvody příspěvkových organizací v jeho působnosti. Rozpočet kapitoly obsahuje též dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu pro fyzické a další právnické osoby na úkoly a činnosti, které jsou v působnosti správce kapitoly. V rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu mohou správci kapitol tvořit rozpisové rezervy.“,

**odst. 3**, že: „Příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter, a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo výdaje státního rozpočtu, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa, tvoří kapitolu Všeobecná pokladní správa. Součástí kapitoly Všeobecná pokladní správa je i vládní rozpočtová rezerva. Správcem kapitoly Všeobecná pokladní správa je ministerstvo.“,

**odst. 4**, že: „Příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu tvoří kapitolu Státní dluh. Správcem kapitoly Státní dluh je ministerstvo.“,

**odst. 5**, že: „Peněžní operace na účtech státních finančních aktiv s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořováním státního dluhu tvoří kapitolu Operace státních finančních aktiv, jejímž správcem je ministerstvo.“

**státní fond** podle jiného právního předpisu, například

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, a

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

**územní samosprávný celek** podle jiného právního předpisu

vyšší územní samosprávné celky podle článku 99 ústavy[[14]](#footnote-14) jsou kraje[[15]](#footnote-15),

základní územní samosprávné celky podle článku 99 ústavy[[16]](#footnote-16) jsou obce[[17]](#footnote-17),

hlavní město Praha[[18]](#footnote-18),

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

**K odst. 4**

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

V souvislosti s tím byla vzata do úvahy i ta 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“ musí mít právní osobnost (právní subjektivitu).

**Právnickou osobu** zřízenou nebo založenou **pro účely výkonu veřejné správy** se myslí například: Všeobecná zdravotní pojišťovna (zákon č. 551/1991 Sb.), Český rozhlas (zákon č. 484/1991 Sb.), Česká televize (zákon č. 483/1991 Sb.), veřejné vysoké školy (zákon č. 111/1998 Sb.). Dalšími zákony, které upravují vznik těchto právnických osob, jsou například zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů.

**K odst. 5**

Nejvyšší kontrolní úřad má v integrovaném rámci postavení orgánu státu sui generis, jehož vztahy vůči ověřovaným subjektům státu a územní samosprávy jsou upraveny jiným zákonem, i když jsou součástí integrovaného rámce. Z toho důvodu Nejvyšší kontrolní úřad nepodléhá harmonizaci v působnosti Centrální harmonizační jednotky. Vztahy mezi Centrální harmonizační jednotkou a Nejvyšším kontrolním úřadem jako dvou subjektů v rámci integrovaného rámce jsou jen na úrovni vzájemné kooperace při plnění úkolů vyplývajících z jejich postavení v rámci integrovaného rámce.

Vztahy v integrovaném rámci systému vnitřního řízení a kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu při plnění kapitoly státního rozpočtu a při hospodaření se spravovaným veřejným majetkem v souvislosti se zajišťováním úkolů, vyplývajících předmětu činnosti, stanovenému tomuto úřadu však musí spadat pod úpravu tohoto návrhu zákona.

**K odst. 6**

Pravidla, která jsou obsažena v návrhu zákona, se nevztahují na korporace s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků které jsou subsumované pod legislativní zkratku veřejný podnik. Činitelé, zastupující správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt ve veřejném podniku jsou však zodpovědní za prosazování toho, aby veřejný podnik zohledňoval ve své činnosti mezinárodně uznávané standardy a dodržoval základní zásady zákona, tj. zásadu legality a správnosti či řádného finančního řízeni. K tomu mají oprávnění, které vyplývají ze speciálních zákonů, např. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

Základní zásady integrovaného rámce stanoví § 5, mezinárodní standardy upravuje § 18 a následující.

**32011L0085, 32012R0966**

### K § 2 (Cíl integrovaného rámce)

Cílem integrovaného 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 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.

**K § 3 (Vymezení některých pojmů)**

### Definice pojmů v tomto ustanovení je nutno chápat pouze pro potřeby zákona s tím, že se nemusí vždy shodovat s definicemi uvedenými v jiných právních předpisech ani s některými názory teoretiků v oblasti správního práva nebo finančního práva, které jsou mnohdy protichůdné.

Toto ustanovení je nicméně jedním z klíčových pro zajištění maximální shody vnímání obsahu těchto pojmů s obsahem relevantního pojmového aparátu, používaného jak v přímo použitelných právních předpisech Evropské unie, tak i právních předpisech České republiky.

Obsah jednotlivých pojmů byl zpracovatelem vyvíjen v návaznosti na předchozí analýzu pojmosloví, obsaženého v platném regulačním rámci a v mezinárodně uznávaných standardech pro interní audit nebo které se vztahují k vnitřnímu řízení a kontrole.

**K písm. a) – 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 inkaso příjmu, platbu výdaje nebo nakládání s veřejným majetkem** při uskutečňování operace, **včetně úkonů pro zaznamenání informací o této události do účetnictví** správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

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

* prokázání souladu uskutečněné operace s právními předpisy a opatřeními či postupy, přijatými v mezích těchto předpisů,
* stanovení odpovídající výše operace s ohledem na dodržení zásady její správnosti,
* zaznamenání informace o této operaci, resp. jejího vykazování, zařazení a popsání v souladu s požadavky na sestavování výkazů a zpráv, požadovaných pro účely řízení a následného ověření, kterýmkoliv oprávněným ověřujícím subjektem.

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.

**K písm. b) – operace**

**Obecně** lze na operaci nahlížet jako na **postup, kterým** **se na základě** daných **vstupů vyprodukuje určitá hodnota**.

Při vymezování pojmu „operace“ pro účely předkládaného návrhu zákona se jeví jako účelné vzít do úvahy i definice souvisejících pojmů, které jsou vymezovány jak v české, tak i evropské legislativě, k vyjádření kvantitativního a kvalitativního vztahu pojmu operace“ například k pojmům „program“, „akce“ nebo „projekt“.

Tento přístup zpracovatel volí s cílem napomoci jednotnému vnímání vztahů, které uvedené pojmosloví užívá v přímo použitelných právních předpisech Evropské unie, a harmonizovat tyto pojmy pro účely české normotvorby.

Zpracovatel návrhu zákona – na základě dosud získaných praktických zkušeností v oblasti metodologie – předpokládá, že tento přístup:

* usnadní jednotnou aplikaci norem práva Evropské unie a českého práva při vypracování regulace pro zavedení, udržování a zdokonalování systémů vnitřního řízení a kontroly,
* napomůže následnému zajišťování jednotného režimu ochrany prostředků, poskytovaných jak ze zahraničních, tak i vnitrostátních veřejných zdrojů.

Pro vytvoření sestavy pomyslné sestupné hierarchie pojmů existují v aktuálně platné legislativě Evropské unie – jak je výše uvedeno – právní pojmy „**program“**, „**akce**“, „**operace**“ a „**projekt**“.

Přitom je nutno poznamenat, že  jak legislativa Evropské unie, tak i české právní předpisy zahrnují nejednotnost ve vymezení pojmu „program“. Jeho vymezení je vztaženo zpravidla ke konkrétnímu účelu, pro který je program přijímán.

Pro vývoj definice pojmu „operace“ pro účely návrhu zákona považuje zpracovatel za nezbytné, aby vnímání pojmu „program“ jako virtuální množiny pojmu „akce“ a jejich virtuální podmnožiny pojmu „operace“ nebo pojmu „projekt“, zahrnovalo společný znak těchto různých definic tak, jak jsou pojímány nebo vymezovány v přímo použitelných právních předpisech Evropské unie, tak i v českém právním řádu.

Např. pojem

* „**program**“ je definován v článku 2 odst. 6 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 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 (Nařízení EU č. 1303/2013) jako „**operační program“,** jak je uveden v části třetí nebo čtvrté tohoto nařízení a v nařízení o ENRF, a „program pro rozvoj venkova“, jak je uveden v nařízení o EZFRV,
* „**akce**“ je používán v souvislosti s regulací financování obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“ v rámci Rozhodnutí Rady ze dne 25. Června 2007 o zřízení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“ 2007 / 435 / ES,
* „**operace**“ je definován v článku 2 odst. 9 Nařízení EU č. 1303/2013 jako „ projekt, smlouva, opatření nebo skupina projektů, které byly vybrány řídicími orgány dotyčných programů nebo z jejich pověření a které přispívají k dosažení cílů priority nebo priorit; v souvislosti s finančními nástroji tvoří operaci finanční příspěvky z programu na finanční nástroje a následná finanční podpora, kterou tyto finanční nástroje poskytují“.

V kontextu výše uváděné hierarchie zpracovatel vnímá pojem „**program“** jako soubor věcných, časových a finančních podmínek pro **operace**, které zajišťuje správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt ke splnění cílů tohoto programu, kterých má být dosaženo s využitím veřejných prostředků[[19]](#footnote-19), a pojem „**akce**“ jako činnost, organizovanou u správce veřejného rozpočtu nebo u veřejného subjektu k zajišťování předmětu činnosti, který stanoví tomuto správci nebo tomuto subjektu právní předpis nebo smlouva či jiný právní akt. Prostředkem k provedení celého programu nebo akce, anebo jeho / jejích částí je zpravidla **operace**.

Pojem **„projekt“** lze následně obecně vymezit jako „zpracovaný záměr, rozvrh nebo plán nějaké budoucí činnosti nebo jejího výsledku“, anebo jako „časově ohraničené úsilí, směřující k vytvoření unikátního produktu nebo služby“.

**K písm. c) – ověřovaný subjekt**

Ověřovaný subjekt je souhrnné označení subjektů, které jsou na základě konkrétních ustanovení návrhu zákona podrobeny řídicí ekonomické kontrole, inspekci, internímu auditu nebo dozoru. Může jím být například

* správce veřejného rozpočtu (nebo jeho organizační útvar zodpovědný za ověřovanou operaci),
* veřejný subjekt (nebo jeho organizační útvar zodpovědný za ověřovanou operaci),
* poskytovatel veřejné finanční podpory,
* žadatel o veřejnou finanční podporu,
* příjemce veřejné finanční podpory a
* dodavatel zboží, prací nebo služeb, hrazených výše uváděnými subjekty z veřejného rozpočtu, případně z veřejné finanční podpory, poskytnuté z tohoto rozpočtu.

**K písm. d) – ověřující subjekt**

Ověřující subjekt je souhrnné označení subjektů, které jsou na základě konkrétních ustanovení návrhu zákona oprávněny zajišťovat řídicí ekonomickou kontrolu, inspekci, interní audit nebo dozor. S ohledem na konkrétní případ, může jim být například

* správce veřejného rozpočtu nebo jeho organizační útvar,
* veřejný subjekt nebo jeho organizační útvar nebo
* poskytovatel veřejné finanční podpory.

Za ověřující subjekt bude považován i subjekt zapojený do postupů ověřování, tam kde to návrh zákona umožňuje (outsourcing).

**K písm. e) – ověřovatel**

Ověřovatel je fyzická osoba, která vykonává konkrétní činnosti v rámci výkonu řídicí ekonomické kontroly, inspekce, interního auditu nebo dozoru. To platí i v případě subjektů zapojených do postupů ověřování (outsourcingu).

**K písm. f) – ověřování / ověření**

Obecně lze výraz „ověřování“ charakterizovat jako systematicky uspořádané úkony, prováděné v procesu poznávání či zjišťování skutečného stavu, které spočívají hodnocení.

Ve smyslu obecného vymezení je možno výraz „ověřování“ vnímat jako jakoukoliv ověřovací aktivitu vyvíjenou podle tohoto návrhu zákona. V této souvislosti je třeba připomenout 4 typy ověřovacích aktivit, tj.

**řídicí ekonomickou kontrolu**, vykonávanou v zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů,

interní **audit**, vykonávaný v zodpovědnosti vedoucího služby interního auditu,

inspekce,

**výkon dozoru nad dodržováním zákona** a **nad udržováním a zvyšováním kvality** interního **auditu**.

Pro úplnost je třeba dodat, že výše uváděné ověřovací aktivity by měly poskytnout v systému vnitřního řízení a kontroly přiměřené záruky

* 1. správnosti operací,
	2. spolehlivosti výkaznictví,
	3. ochrany veřejných prostředků a informací,
	4. předcházení podvodům a nesrovnalostem,
	5. jejich nápravě a následným opatřením reagujícím na tyto podvody a nesrovnalosti, jakož i
	6. náležitému řízení rizik souvisejících s dodržením zásady legality a správností uskutečněných operací, s přihlédnutím k víceleté povaze těchto operací a k povaze dotyčných plateb.

**K písm. g) – pověřená schvalující osoba**

V definici jsou vymezeny dva typy vedoucích zaměstnanců, kteří jsou v oblastech upravených tímto návrhem zákona podřízeny schvalující osobě. Na pověřenou schvalující osobou jsou přenášeny oprávnění a povinnosti schvalující osoby v rámci řídicích a kontrolních pravomocí v procesech přípravy, provádění, vypořádání a vyúčtování operací v souvislosti se zajišťováním úkolů veřejné správy a zavedení systému vnitřního řízení a kontroly u správce veřejného rozpočtu nebo u veřejného subjektu v působnosti tohoto správce.

Prvním typem pověřené schvalující osoby je vedoucí zaměstnanec správce veřejného rozpočtu, na kterého schvalující osoba přenesla oprávnění a povinnosti výslovným pověřením.

Druhým typem pověřené schvalující osoby je vedoucí zaměstnanec, který stojí v čele veřejného subjektu v rozpočtové působnosti správce veřejného rozpočtu a je zodpovědný za spolehlivost a účinnost systému vnitřního řízení a kontroly v rozsahu působnosti tohoto subjektu. V tomto případě je tento vedoucí zaměstnanec pověřenou schvalující osobou ex lege. Výslovné pověření schvalující osoby není nutné.

Pověřená schvalující osoba je zodpovědná schvalující osobě za dodržování základních zásad integrovaného rámce (zásady legality, účelnosti, hospodárnosti a účinnosti). Další podrobnosti jsou stanoveny v § 16.

**K písm. h) – povinná osoba**

Povinná osoba je osoba odlišná od ověřovaného 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.

**K písm. i) – rozpočtový orgán**

Definice rozpočtového orgánu zahrnuje množinu orgánů, které jsou – jako jediné – vybaveny pravomocemi schvalovat příslušný veřejný rozpočet a též závěrečný účet nebo účetní závěrku, případně je projednat.

Na úrovni

* **Evropské unie** schvalují souhrnný rozpočet **Rada** i **Evropský parlament**, a jsou ve smyslu návrhu zákona považovány za **rozpočtové orgány**,
* **České republiky** schvaluje státní rozpočet **Poslanecká sněmovna** Parlamentu České republiky[[20]](#footnote-20), a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu státu[[21]](#footnote-21),
* **státního fondu** schvalujerozpočet státního fondu **Poslanecká sněmovna** Parlamentu České republiky[[22]](#footnote-22), a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro příslušný státní fond,
* **Regionální rady regionu soudržnosti**[[23]](#footnote-23)schvaluje rozpočet **Výbor Regionální rady** regionu soudržnosti a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro příslušnou Regionální radu regionu soudržnosti,
* **kraje**[[24]](#footnote-24)schvaluje rozpočet **Zastupitelstvo kraje**, a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro příslušný **kraj**,
* **hlavního města Prahy**[[25]](#footnote-25)schvaluje rozpočet **zastupitelstvo hlavního města Prahy** a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro **hlavní město Prahu**,
* **městské části hlavního města Prahy**[[26]](#footnote-26)schvaluje rozpočet **zastupitelstvo městské části hlavního města Prahy** a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro příslušnou **městskou část hlavního města Prahy**,
* **obce**[[27]](#footnote-27) schvaluje rozpočet **zastupitelstvo obce** a je podle návrhu zákona **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro příslušnou **obec**,
* **dobrovolného svazku obcí** schvaluje rozpočetnejvyšší orgán dobrovolného svazku, který je k tomu určen smlouvou o vytvoření svazku nebo stanovami; tento orgán je **rozpočtovým orgánem** pro správce veřejného rozpočtu, tj. pro příslušný **dobrovolný svazek obcí**.

Toto ustanovení implicitně vyjadřuje shrnutí rozpočtových nástrojů pro financování funkcí a úkolů veřejné správy z úrovní Evropské unie, České republiky, Regionální rady regionu soudržnosti, vyššího územního samosprávného celku, základního územního samosprávného celku a dobrovolného svazku obcí.

**K písm. j) – schvalující orgán**

V ustanovení je podán taxativní výčet kolektivních orgánů správců veřejných rozpočtů, které jako výkonné orgány nesou zodpovědnost jednak za plnění veřejných rozpočtů při zajišťování předmětu činnosti těchto správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců, a 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 písm. k) – schvalující osoba**

Schvalující osoby jsou odpovědné jednak za schvalování operací pro účely zabezpečení předmětu činnosti v zájmu plnění cílů těchto správců, a 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 správnosti. Schvalující osoba spolu se schvalujícím orgánem nesou celkovou zodpovědnost za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly.

**K písm. l) – 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.

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.

Veřejnou finanční podporou jsou 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. m) – 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. n) – veřejný rozpočet**

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

**K písm. o) – 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. p) – 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.

**K § 4 (Struktura integrovaného rámce)**

Jde o jedno z klíčových ustanovení návrhu zákona. Stanoví v souladu s funkčním modelem PIC[[28]](#footnote-28) vnitřní uspořádání prvků integrovaného rámce.

Prvním prvkem je systém vnitřního řízení a kontroly, který zahrnuje řídicí a kontrolní mechanismy (včetně řídicí ekonomické kontroly a inspekce) a interní audit a to jak po stránce organizační, tak po stránce funkční a obsahové.

Druhý prvek je systém kontrol vykonávaných Nejvyšším kontrolním úřadem jako nezávislé kontrolní instituce (SAI), jejíž současná koncepce je založena na zkušenostech obdobných kontrolních institucí v Evropě.

Třetí prvek tvoří systém harmonizace, tedy systém dozoru nad systémem vnitřního řízení a kontroly a koordinace všech částí integrovaného rámce za účelem dosažení jeho základního cíle vymezeného v § 1 tohoto návrhu zákona.

**K § 5 (Základní zásady integrovaného rámce)**

**K odst. 1**

Ustanovení upravuje zásady legality a správnosti. Tyto zásady jsou vnímány jako výchozí zásady návrhu zákona, přičemž

* zásada **legality,** kterávymezuje pravidlo, že účastníci vztahů, upravených v tomto návrhu zákona, postupují v souladu s tímto návrhem zákona a jinými zákony, ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právními předpisy“),
* zásada **správnosti**, anebo též zásada řádného finančního řízení (srov. nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012) nebo zásada 3E, vyjadřuje, že využívání veřejných prostředků musí být hospodárné, účelné a účinné.

Tyto zásady musí být dodrženy nejen při uskutečňování jednotlivých operací, ale také při zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly.

**K odst. 2**

Všechny operace musí být podle hledisek hospodárnosti, účelnosti a účinnosti posuzovány a hodnoceny.

Kritéria pro toto hodnocení mohou být stanovena v právním předpise nebo technické normě. Nejsou-li kritéria tímto způsobem stanovena, musí je schvalující osoba případně pověřená schvalující osoba stanovit před zahájením dotyčné operace.

**K § 6 (Vztah k jiným právním předpisům)**

Pokud návrh zákona upravuje postavení, pravomoci, práva a povinnosti například rady kraje, hejtmana, člena zastupitelstva, ministra, atd. činí tak výhradně v mezích, které nastavují jiné právní předpisy, které upravují postavení např. rozpočtového orgánu, schvalujícího orgánu, schvalující osoby a jiných účastníků systému vnitřního řízení a kontroly. Těmito předpisy jsou například

* zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
* zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
* zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
* zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
* zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

**K § 7 (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 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 zodpovědnosti 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. 1290/2005** ze dne 21. června 2005, o financování společné zemědělské politiky.

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

**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, částek odejmutých z důvodu zrušení celého příspěvku na operaci nebo jeho části.

Toto ustanovení je významné i pro formování vztahů v integrovaném rámci tím, že

* stanoví, kdo v České republice tyto orgány určuje,
* 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 § 8 (Vystupování v orgánech veřejného podniku)**

V ustanovení jsou upraveny povinnosti pověřeného zástupce, který vystupuje za správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt ve veřejném podniku. Veřejné podniky budou zpravidla právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Půjde například o delegování zástupců států nebo územních samosprávných celků do dozorčích orgánů veřejných podniků.

Pověřená osoba je ve veřejném podniku povinna především v mezích jiných právních předpisů, které stanoví pravomoci členů těchto orgánů, prosazovat zavedení systému vnitřního řízení a kontroly v souladu s principy návrhu tohoto zákona.

**K § 9 (Koordinace v integrovaném rámci)**

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 a to jak na straně ověřovaného subjektu, tak na straně soustavy ověřujících subjektů a to na úkor možného detailnějšího zaměření ověřování.

Toto ustanovení stanoví obecnou povinnost aktivně sdílet výsledky a společně a koordinovaně plánovat ověřování. Za tímto účelem provozuje ministerstvo **informační systém Centrální harmonizační jednotky**.

***část druhÁ (Systém vnitřního řízení a kontroly***

*Hlava 1 (Zodpovědnost za zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení a kontroly a jeho zásady)*

**K § 10 (Zodpovědnost za zavedení, udržování a zdokonalování systému vnitřního řízení kontroly)**

Pojem "zodpovědnost" je synonymem pojmu "odpovědnost". Pojem "zodpovědnost" navrhovatel používá záměrně, aby ji odlišil od obecného pojetí odpovědnosti, které se používá v českém právním řádu ve smyslu sekundární povinnosti, která nastupuje v případě nesplnění primární povinnosti. V návrhu zákona má pojem "zodpovědnost" vyjadřovat, že je spojena s řádným (odpovědným) plněním povinností a také řádným (odpovědným) výkonem práv. Zodpovědnost tak reprezentuje funkcionální základ práva spočívající v předem daném sociálně podmíněném postoji jednající osoby vůči sobě samotné i vůči svému sociálnímu okolí. Nejde tedy o tzv. sekundární odpovědnost, která nastupuje až v případě, kdy primární povinnost je porušena. K této koncepci se navrací i nový občanský zákoník a to v duchu křesťanských a antických tradic, podle nichž člověk odpovídá za své jednání v plném rozsahu, a odpovídá tedy především za to, že se chová řádně, po právu a že splní své povinnosti.

**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 zodpovědný – například schvalující osoba, vedoucí účetní 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.

**K odst. 2**

Za splnění povinnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu v působnosti tohoto správce zavést, udržovat a zdokonalovat systém vnitřního řízení a kontroly zodpovídají schvalující orgán a schvalující osoba společně. Tzv. sdílená zodpovědnost byla zvolena s ohledem na rizika, která byla odhalena za dobu účinnosti zákona o finanční kontrole. Právě vliv kolektivních orgánů, které jsou nadány pravomocemi k přijímání zásadních rozhodnutí, které významně ovlivňují jak rozpočet, tak veřejný majetek, nebyl v zákoně o finanční kontrole výslovně řešen. Nejvyšší úroveň rozhodování tak často zůstávala mimo dosah zákona a jeho kontrolní mechanismy. Tím byla významně snížena jejich účinnost. Tato sdílená odpovědnost musí být povinnými orgány uplatňována v mezích jiných právních předpisů (například zákona o obcích, zákona o krajích). Tzn. pokud povinnost zavést systém vnitřního řízení a kontroly nesplní starosta jako schvalující osoba, musí rada obce v mezích svých pravomocí daných zákonem o obcích zajistit toto zavedení. To platí i obráceně.

**K odst. 3**

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. V zájmu zvýšení právní jistoty, ministerstvo prostřednictvím vyhlášky stanoví standardy, jejichž naplnění v praxi příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu bude považováno za splnění povinnosti stanovené v tomto ustanovení (srov. § 19 odst. 1).

**K odst. 4**

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 omezení nebo neposkytnutí veřejné finanční podpory (včetně podpory financované ze zdrojů Evropské unie).

**K odst. 5**

Ustanovení stanoví v souladu principy řádné správy a dobrého hospodaření 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 stanoví jiné právní předpisy, například občanský zákoník a zákoník práce.

**K § 11 (Cíl systému vnitřního řízení a kontroly)**

Toto ustanovení stanoví hlavní cíle, které má správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt sledovat prostřednictvím zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, tj. cíl, ke kterému činnosti při řízení a ověřování postupů operací v souvislosti se zajišťováním úkolů veřejné správy směřují.

Toto ustanovení je proto důležitou interpretační normou. Jakékoliv činnosti a to jak při zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, tak při samotném ověřování konkrétních operací, musí být realizovány a vyhodnocovány prizmatem těchto cílů.

Ke splnění všech těchto hlavních cílů směřuje u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu i funkční systém řízení rizik.

**K § 12 (Struktura systému vnitřního řízení a kontroly)**

Obdobně jako ustanovení § 4 o struktuře integrovaného rámce, je ustanovení o struktuře systému vnitřního řízení a kontroly významné pro pochopení hlavních prvků, které jsou začleněny v systémech vnitřního řízení a kontroly každého správce veřejného rozpočtu a každého veřejného subjektu.

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. Mohou se slučovat do podsystémů. Když je systém rozdělen na jednotlivé části, ztrácí své vlastnosti. Toto je nezbytné pro soulad s koncepcí Evropské komise, která vychází z mezinárodně uznávaných standardů vnitřní kontroly COSO[[29]](#footnote-29), resp. s mezinárodními standardy vnitřní kontroly ve veřejném sektoru INTOSAI[[30]](#footnote-30).

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

* pokyny subjektů s pravomocí rozhodovat, které směřují k řízeným objektům s povinností rozhodnutí přijímaná řídicími subjekty vykonávat, přičemž na tuto ustálenou soustavu úkonů řídicích subjektů vůči řízeným objektům lze nahlížet jako na řídicí a kontrolní mechanismy,
* řídicí a kontrolní mechanismy, zavedené jako nedílná součást řídicího systému odpovědnými subjekty k dosažení cílů, které si tyto subjekty kladou, a zároveň tyto mechanismy představují změny nebo úpravy stanovených dispozic, které řízené objekty provedou, zjistí-li, že je to pro dosažení cílů potřebné.

Společným znakem řídicích a kontrolních mechanismů je, že jsou zajišťovány v zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců. Tyto mechanismy tvoří první prvek struktury systému vnitřního řízení a kontroly.

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.

**CELEX 32011L0085**

**K § 13 (Zásady při zavádění systému vnitřního řízení a kontroly)**

Předem je třeba upozornit, že význam slova „zavedení“ je legislativní zkratka v § 10 odst. 1, která zahrnuje význam slov „zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování“.

Schvalující orgán a schvalující osoba v rámci své společné zodpovědnosti zajistí postupy k zavedení systému vnitřního řízení u správce veřejného rozpočtu a u veřejných subjektů v působnosti tohoto správce tak, aby byly dodržovány tyto zásady:

**K písm. a) – zásada transparentnosti**

Zásada transparentnosti vyžaduje, aby správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt v působnosti tohoto správce s ohledem na jiné právní předpisy usilovaly o umožnění co nejširších podmínek pro kontrolu svého hospodaření s veřejnými prostředky veřejností. Kontrola veřejností je upravena například v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Jde zejména o následující povinnosti: návrh veřejného rozpočtu, schválený veřejný rozpočet, jeho změny, návrh závěrečného účtu, projednaný závěrečný účet, pokud jeho vypracování stanoví jiný právní předpis, a účetní závěrka každého správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu budou veřejně přístupné v termínu a způsobem stanoveným jiným právním předpisem.

Při uplatňování zásady transparentnosti je nutné zohlednit omezení stanovená zvláštními právními předpisy.

Toto ustanovení je k výše uvedeným zákonům, které stanoví pravidla pro kontrolu veřejností komplementární. Je společnou povinností schvalujícího orgánu a schvalující osoby nastavit postupy pro realizaci těchto pravidel. Zavedení systému vnitřního řízení a kontroly má právě realizaci této záruky zákonnosti umožnit.

**K písm. b) – zásada přiměřenosti (proporcionality)**

Tato zásada úzce souvisí s uplatněním **zásady správnosti**, 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.

**K písm. c) – zásada nezávislosti**

Zajištění nezávislost je nezbytným předpokladem pro úspěšné a účinné fungování systému vnitřního řízení a to platí bez ohledu na to, zda jde o nezávislost inspekce, která je součástí řídicích a kontrolních mechanismů nebo interního auditu, který stojí vně manažerskou kontrolu a má za úkol poskytnout objektivní ujištění.

**K písm. d) – zásada čtyř očí**

Zásada čtyř očí byla uplatňována již za účinnosti zákona o finanční kontrole. Nicméně její význam v důsledku návrhu tohoto zákona vrůstá, jelikož některé procesy již nejsou zákonem tak striktně formalizovány a jejich nastavení je v zodpovědnosti schvalujícího orgánu a schvalující osoby.

**K písm. e) – zásada integrace**

Aby mohl být systém vnitřního řízení a kontroly zaveden v souladu s požadavky tohoto zákona tak, aby naplnil svůj primární cíl, 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 cílů, 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.

**CELEX 32011L0085**

**K § 14 (Schvalující orgán)**

**K odst. 1**

Schvalující orgán je kolektivní orgán. Aby mol naplnit zodpovědnost stanovenou v § 10 odst. 2 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 předávání informací ale také procesy, které zajistí, že na předané informace se bude moct spolehnout.

Jiné právní předpisy, které upravují postavení orgánů, které 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, usnesení rady.

**K odst. 2**

V hierarchii povinností v rámci systému vnitřního řízení a kontroly stojí schvalující orgán na nejvyšším stupni. Jeho postavení, které je dáno jinými právními předpisy, mu umožňuje přijmout adekvátní a účinné nástroje k naplnění tohoto zákona. Je oprávněn si vyhradit i konkrétní oprávnění, které jsou svěřené schvalující osobě, a to s výjimkou oprávnění, která jsou právním předpisem vyhrazena schvalující osobě. Oprávnění mohou být vyhrazena i jiným zákonem, například zákonem o obcích nebo zákonech o krajích. Srov. komentář k § 10.

**K § 15 (Schvalující osoba)**

Je třeba též zdůraznit, že schvalující osoba a schvalující orgán jsou zodpovědné společně a nerozdílně za to, že systémy vnitřního řízení a kontroly pokryjí veškeré činnosti správce veřejného rozpočtu a všech veřejných subjektů v působnosti tohoto správce.

Na úrovní každodenního vnitřního řízení a kontroly plnění schváleného veřejného rozpočtu spadá do kompetence schvalující osoby zajištění přípravy a schvalování operací správce veřejného rozpočtu, resp. rozhodování o rozpočtových a právních nárocích a závazcích, vztahujících se k těmto operacím, a zodpovědnost za jejich splnění, včetně zvládnutí provozních, právních, finančních nebo jiných rizik s tím spojených.

Do kompetence schvalující osoby patří též ověřování a vydávání inkasních nebo platebních příkazů vedoucímu účetnímu služby a poskytování všech relevantních informací o spravovaných veřejných prostředcích ke splnění jeho zodpovědnosti.

**K § 16 (Pověřená schvalující osoba)**

**K odst. 1 a 5**

Schvalující osoba může vedoucího zaměstnance správce veřejného rozpočtu, pověřit plněním úkolů, jež jsou v kompetenci schvalující osoby. Schvalující osoba může přenést na pověřenou schvalující osobou jen některé své pravomoci. Na pověřenou schvalující osobu může převést pravomoc k zajištění

1. zavedení systému vnitřního řízení a kontroly,
2. řídicí ekonomické kontroly.

Pověření musí být zachyceno ve formě auditní stopy.

Předložený návrh zákona, na rozdíl od zákona o finanční kontroly, umožňuje jen jednu delegaci. V případě ministerstev, ministr jako schvalující osoba pověří výkonem funkce pověřené schvalující osoby své náměstky, ne vedoucí nižších organizačních struktur. O jejich činnosti a o činnosti pověřených osob, které stojí v čele veřejných subjektů, bude ministr informovat rozpočtový orgán, tedy Poslaneckou sněmovnu (§ 15 písm. d)). Pověřené osoby by se měly tohoto jednání účastnit.

Schvalující osoba je oprávněna své pověření pověřené schvalující osobě kdykoliv odejmout. Odejmutí musí být zachyceno formou auditní stopy.

**K odst. 2 a 3**

Pověřená schvalující osoba je oprávněna vykonávat jen pravomoci, které na ni schvalující osoba výslovně přenesla. V rozsahu těchto pravomocí se pověřená schvalující osoba považuje za schvalující osobu, tzn., tam kde zákon výslovně ukládá povinnost schvalující osobě, kterou tato osoba v souladu s § 15 písm. a) a b) přenesla na pověřenou schvalující osoba, má tyto povinnosti pověřená schvalující osoba. Obdobné platí pro oprávnění.

**K odst. 4**

Druhým typem pověřené schvalující osoby je vedoucí zaměstnanec, který stojí v čele veřejného subjektu a je zodpovědný za spolehlivost a účinnost systému vnitřního řízení a kontroly v rozsahu působnosti tohoto subjektu. V tomto případě je tento vedoucí zaměstnanec pověřenou schvalující osobou ex lege. Výslovné pověření schvalující osoby není nutné. Příslušné schvalující osobě může být nápomocen jeden nebo více zaměstnanců, jejichž úkolem je uskutečňovat některé činnosti nezbytné pro plnění rozpočtu a předkládání účtů v rámci odpovědnosti schvalující osoby.

**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 účetní služby, 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 rozpočtové orgány a veřejní funkcionáři (např. poslanci, zastupitelé, členové výborů, atd.).

*Hlava 2 Mezinárodně uznávané standardy*

**K § 18** *(***Mezinárodně uznávané standardy, jejich dodržování a zohledňování)**

Cílem tohoto zákona je mimo jiné dosáhnout při implementaci systému vnitřního řízení a kontroly souladu s celoevropskou praxí. Mezinárodně uznávané standardy, a to platí v jakémkoliv oboru lidské činnosti, jsou zaváděny za účelem sjednocení a zdůraznění dosavadní dobré praxe. Toto ustanovení má poskytnout rámec pro provádění a podporu širokého spektra činností, které jsou vykonávány v systému vnitřního řízení a kontroly. Dále je účelem tohoto ustanovení vytvořit základnu pro hodnocení a následné zdokonalování procesů systému vnitřního řízení a kontroly. Význam použití mezinárodně uznávaných standardů spočívá zejména v usnadnění plnění povinnosti přiměřeně implementovat ustanovení tohoto zákona do každodenní praxe všech organizací veřejné správy, a tedy bez ohledu na jejich velikost, organizační strukturu nebo činnost. Jde například o standardy IIA nebo COSO.

**CELEX 32012R0966**

**K § 19 (Dodržování a zohlednění standardů)**

**K odst. 1**

S ohledem na závazky České republiky vůči Evropské unii ve smyslu posílení kontrolních mechanismů pro vnitrostátní i zahraniční veřejné prostředky, bylo obdobně jako u původního zákona o finanční kontrole přistoupeno k převzetí dobré praxe obsažené ve standardech do vnitrostátního právního řádu. Na rozdíl od původního zákona o finanční kontrole dochází k posílení jejich role v systému vnitřního řízení a kontroly. Standardy, kterými se mají správci veřejné rozpočtu nebo veřejné subjekty řídit stanoví ministerstvo vyhláškou. Pokud se bude správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt řídit těmito standardy, naplní ustanovení tohoto zákona.

**K odst. 2**

Vzhledem k tomu, že oblastí, které jsou součástí systému vnitřního řízení a kontroly je celá řada, mají správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty povinnost zohlednit i jiné standardy (např. v oblasti účetnictví, výkaznictví). Zohlednit znamená posoudit, zda je pro ně účelné a vhodné řídit se i jinými standardy, než které jsou uvedeny v seznamu vydaném ministerstvem.

V případech, kdy vyhláška ministerstva dává na výběr z více možných standardů je správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt oprávněn si z těchto možných standardů vybrat jeden standard. Tato volba musí být zaznamenána (auditní stopa). Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt má následně povinnost dodržovat standard, který si takto vybral.

Zohlednění znamená, že správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt posoudí, zde je pro něj účelné se řídit jinými standardy, a pokud vyhodnotí, že je to účelné, musí se těmito standardy řídit, tzn., musí je dodržovat. Standardy dle písm. a) můžou být například standardy v oblasti účetnictví, plánování, řízení investic, a jiné, s výjimkou těch, které jsou pro správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt závazné.

**K § 20 (Posouzení stanovených standardů)**

Standardy se průběžně mění, tak jak se celosvětově vyvíjí dobrá praxe v oblastech systému vnitřního řízení a kontroly. Jedním z úkolů centrální harmonizační jednotky je tedy posuzovat aktuálnost standardů tak, aby odpovídaly dobré praxi a vývoji v oblasti systémů vnitřního řízení a kontroly. V případě jejich neaktuálnosti předloží centrální harmonizační jednotka návrh na provedení aktualizace příslušné vyhlášky.

*Hlava 3 Aspekty prostředí vnitřního řízení a kontroly*

**K § 21 (Ustavení funkcí v integrovaném rámci)**

Ustanovení stanoví, způsob ustavení do funkce u vedoucího účetní služby, vedoucího inspekce a vedoucího služby interního auditu. Jsou to vedoucí zaměstnanci, kteří řídí příslušný útvar správce veřejného rozpočtu. Do své funkce jsou jmenováni v případě územních samosprávních celků schvalujícím orgánem a v ostatních případech schvalující osobou. Výjimku tvoří obce, kde se rada nevolí. V těchto případech jmenování provádí starosta (schvalující osoba).

V případě vedoucího účetní služby u veřejného subjektu se použije § 16 odst. 4 návrhu zákona a vedoucího účetní služby jmenuje v mezích svého oprávnění pověřená schvalující osoba, která stojí v čele veřejného subjektu.

**K § 22 (Neslučitelnost a organizační oddělení funkcí)**

**K odst. 1**

Účelem tohoto ustanovení je zajistit efektivní výkon řízení a kontroly prostřednictvím oddělení výkonů základní funkcí. Cílem má být zajištění výkonu kontroly 4 očí, nezávislé ověření připravovaných, realizovaných i ukončených operací, prověření celkového nastavení systému vnitřního řízení a kontroly a koordinace a dozor nad integrovaným rámcem. V původním zákoně o finanční kontrole je obdobná zásada vyjádřena prostřednictvím neslučitelností funkcí příkazce operace a správce rozpočtu nebo hlavního účetního.

**K odst. 2**

Ustanovení stanoví zásadní výjimku pro nejmenší organizace, které mají povinnost zavést systém vnitřního řízení a kontroly. Může jít například o malé příspěvkové organizace nebo malé obce, které mají účetnictví řešeno formou outsourcingu.

**K odst. 3**

Ustanovení stanoví výjimku z pravidla podle odst. 1, aby vedoucí služby interního auditu mohl rozhodovat o výdajích, které jsou nezbytné pro zabezpečení interního auditu.

**K odst. 4**

Ustanovení stanoví výjimku z pravidla podle odst. 1, aby vedoucí centrální harmonizační jednotky mohl rozhodovat o výdajích, které jsou nezbytné pro zabezpečení její funkce.

**K odst. 5**

Aby byl zajištěn objektivní výkon zásadních funkcí v integrovaném rámci systémů vnitřního řízení a kontroly, stanoví návrh zákon podmínku, že osoby, které zastávají funkci generálního auditora, vedoucího centrální harmonizační jednotky, inspektora nebo auditora nemůžou být voleni do funkcí na všech úrovních veřejné správy (místní, krajské, státní, evropské).

**K § 23 (Bezúhonnost)**

**K odst. 1**

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

**K odst. 2**

S ohledem na charakter návrhu zákona se bezúhonnost posuzuje ve vztahu k pravomocnému odsouzení k následujícím trestním činům: jakýkoliv úmyslný trestní čin a dále trestné činy dle části druhé

* hlavy V (Trestné činy proti majetku),
* hlavy VI (Trestné činy hospodářské),
* hlavy IX (Trestné činy proti České republice, cizímu státu a mezinárodní organizaci) a
* hlavy X (Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných),

zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

**K § 24 (Střet zájmů)**

**K odst. 1**

Zákon stanoví další základní podmínku, která se vztahuje na všechny osoby, které 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, hodnocení 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 na předmětné činnosti. Riziko, že by osobní zájem této osoby mohl ohrozit chráněný veřejný zájem, musí tato osoba oznámit svému nadřízenému. Ten proveden 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. Výčet je demonstrativní.

**K odst. 5**

Ustanovení s ohledem na vyšší stupeň právní jistoty definuje přímého nadřízeného, který je na základě oznámení osoby, která se do střetu zájmů dostala, zodpovědný za zvládnutí tohoto rizika (přijmutí rizika nebo vyloučení této osoby z činností).

**K § 25 (Zákaz výkonu funkce v politické straně)**

Účelem ustanovení je posílení nezávislosti a objektivity u vybraných funkcí v rámci systému vnitřního řízení a kontroly. Ustanovení nezakazuje členství ale jen výkon funkcí v politické straně nebo politickém hnutí.

**K § 26 (Kvalifikační předpoklady)**

**K odst. 1**

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 například základní požadavky, které musí splňovat osoby vykonávající interní audit (požadavky na vzdělání a praxi). Ne u všech osob, které vykonávají činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly (nejen osob, které zastávají funkce), jsou požadavky stanovené tímto nebo jiným zákonem.

Pokud tyto požadavky nejsou právními předpisy výslovně stanoveny, musí je stanovit správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt. Kdo konkrétně (orgán, útvar) tyto požadavky stanoví a jakým způsobem závisí od zvyklostí příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

**K odst. 2 a 4**

Nezbytným předpokladem pro splnění požadavků, které jsou kladeny na osoby, které vykonávají činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly, je zabezpečení jejich průběžného vzdělávání a prohlubování kvalifikace. Za tímto účelem zákon ukládá správci veřejného rozpočtu a veřejnému subjektu, aby stanovili tzv. plán profesního rozvoje, který bude pro jejich zaměstnance v tomto směru závazný. Opět konkrétní podrobnosti postupu pro vydávání plánů profesního rozvoje závisí na zvyklostech příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

Konkrétní podrobnosti pro zpracování plánu profesního rozvoje, zejména jeho strukturu a obsah stanoví ministerstvo vyhláškou.

**K odst. 3**

Zákon výslovně stanoví povinnost, že všechny zaměstnanci, kteří vykonávají činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly (nejen zaměstnanci, kteří vykonávají funkce dle tohoto zákona) musí prohlubovat svou kvalifikaci a to v souladu s plánem profesního rozvoje, který jim vydá správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt.

**K § 27 (Zajištění objektivity)**

**K odst. 1**

Cílem ustanovení je zabránit nadřízeným zaměstnancům k udělování pokynů ověřovatelům, které by byly v rozporu s právními předpisy (například v rozporu se zásadami účelnosti, hospodárnosti a účinnosti). Ověřovatelem je dle § 3 písm. e) zaměstnanec, který je pověřen výkonem ověřování nebo subjekt zapojený do postupů ověřování.

**K odst. 2**

Ustanovení řeší situaci, kdy ověřovatel dostal pokyn, o němž se domnívá, že je v rozporu s právními předpisy. Rozhodující je domněnka ověřovatele, že zde dochází k rozporu s právními předpisy. V takovém případě má ověřovatel povinnost upozornit na tuto skutečnost svého nadřízeného. Nadřízený má povinnost ověřovateli se k tomuto upozornění vyjádřit a to písemně.

**K odst. 3**

Ustanovení řeší situaci, kdy nadřízený i navzdory domněnce ověřovatele trvá na svém pokynu. Ověřovatel má povinnost tento pokyn splnit (protiprávnost není prokázána). Odpovědnost za realizaci tohoto pokynu v případě, že se později prokáže jeho rozpor s právními předpisy, nese nadřízený, který pokyn vydal a ne ověřovatel. To platí ale jen v případě, že lze prokázat, že ověřovatel nadřízeného na možnou protiprávnost pokynu upozornil předem a nadřízený trval na splnění pokynu (písemná odpověď dle odst. 2).

*Hlava 4 Ověřování*

**K § 28 (Ověřování)**

Toto ustanovení definuje formy ověřování. Jednou z forem, kterou ověřování probíhá je dokumentární ověřování, tj. ověřování na vzorku dokumentů nebo záznamů (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 integrovaného rámce dle § 5 a zásady při zavedení systému vnitřního řízení a kontroly dle § 13.

**K § 29 (Zapojení do postupů ověřování)**

**K odst. 1 až 3**

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

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

* důvody pro využití externích subjektů
	+ nedostatečné personální kapacity ověřujícího subjektu,
	+ nutné odborné znalosti pro provedení ověřování,
	+ úspora veřejných prostředků (s ohledem na posouzení rizik),
* využití externích subjektů nenahrazuje, ale doplňuje prvky systému vnitřního řízení a kontroly,
* zapojení externích subjektů je krátkodobé nebo jednorázové,
* zapojení externích subjektů přináší přidanou hodnotu ve formě znalostí a dovedností.

**K odst. 4**

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. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt, který do ověřování zapojí externí subjekt je povinen toto ošetřit v příslušné smlouvě s externím subjektem.

**K odst. 5**

Zákon výslovně stanoví osoby, které jsou povinné dohlížet na ověřování, které provádí externí subjekt.

***ČÁST TŘETÍ – ŘÍDICÍ A KONTROLNÍ MECHANISMY***

*Hlava 1 – Obecná ustanovení*

**K § 30 (Formy řídicích a kontrolních mechanismů)**

Jedním ze způsobů, jak ošetřit riziko, je zavést řídicí a kontrolní mechanismus.

Povinnost zavést některé typy řídicích a kontrolních mechanismů je odvislé od splnění určitých návrhem zákona stanovených podmínek, např. inspekce.

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 systému vnitřního řízení a kontroly, tedy že budes

* zajištěno dodržování právních předpisů,
* hospodařeno a nakládáno s veřejnými prostředky správně,
* zajištěno předávání spolehlivých informací,
* zabezpečena ochrana veřejných prostředků a informací,
* předcházeno podvodům a skutečnostem uvedeným v § 62 odst. 1 (tzv. nesrovnalostem),
* zajištěno jejich odhalování a náprava a
* zajištěno řízení rizik.

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

Správce veřejného rozpočtu přijme pro sebe a pro veřejné subjekty v jeho rozpočtové působnosti taková opatření, která zajistí, že se na operace budou aplikovat postupy strategického a finančního řízení, řízení procesů a procesní optimalizace a řízení projektů.

**K odst. 5**

Ustanovení se vztahuje na všechny správce veřejného rozpočtu, kteří jsou příjemcem nebo poskytovatelem veřejné finanční podpory. Povinnost požádat o prověrku vzniká jen v případech, kdy správce veřejného rozpočtu na základě vyhodnocení rizik dle § 34 dojde k závěru, že s příjmem nebo poskytnutím veřejné finanční podpory se pojí významná rizika.

Prověrku provádí auditor dle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů (statutární auditor nebo auditorská společnost). Prověrka účetní závěrky se provádí dle mezinárodních standardů pro prověrky ISRE 2400. Nejde o ověřování účetní závěrky dle zákona o účetnictví.

K § 31 (Zajištění řídicích a kontrolních mechanismů)

Vedoucí zaměstnanci jsou povinni zajistit přiměřené a efektivní řídicí a kontrolní mechanismy pro činnosti v jejich působnosti.

Za zavedení celého systému vnitřního řízení a kontroly pak zodpovídá schvalující osoba a schvalující orgán.

K § 32 (Nastavení řídicích a kontrolních mechanismů)

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.

Ustanovení je projevem zásady přiměřenosti. Ta se odráží i v zásadě předcházení nepříznivým dopadům[[31]](#footnote-31).

K § 33 (Určení a ověřování dosahování cílů)

Řízení lze vnímat jako činnosti související s dosahováním stanovených cílů. Cílem se rozumí očekávaný budoucí stav, kterého má být pomocí provedení operace dosaženo.

Pro každou operaci musí být stanoven cíl (cíle).

Konkrétním je takový cíl, který je jednoznačný a nelze jej vykládat vícero způsoby.

Měřitelný je takový cíl, u něhož lze vyhodnotit, zda byl dosažen.

Dosažitelný cíl je reálný cíl, kterého může správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt při zohlednění všech relevantních okolností dosáhnout.

Relevantním cílem je cíl, který je z hlediska správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu významný.

Časově vymezený je takový cíl, pro který byly stanoveny milníky v souvislosti s jeho dosahováním.

K § 34 (Řízení rizik)

Řízení rizik je jedním z řídicích a kontrolních mechanismů, jehož fungování je v zodpovědnosti 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[[32]](#footnote-32).

Řízení rizik zahrnuje jejich identifikaci, vyhodnocení, reakci na riziko nebo též ošetření rizika a následné sledování rizika.

Kvalita řízení rizik musí být pravidelně vyhodnocována.

Řízení rizik je nedílnou a kontinuální součástí řídicích a kontrolních postupů a povinnost řídit rizika dopadá na všechny vedoucí pracovníky.

Nicméně koordinace procesu řízení rizik může být zajišťována určeným zaměstnancem nebo útvarem. U správce veřejného rozpočtu, u kterého se podle zákona zřizuje služba inspekce, pak je zajištění takové koordinace návrhem zákona vyžadováno.

Návrh zákona stanoví, že koordinace řízení rizik musí probíhat nezávisle – tedy s absencí okolností nebo zásahů, které by mohly ovlivnit objektivitu zaměstnanců, kteří se na zajištění koordinace podle odstavce 3 podílejí.

K § 35 (Řízení informací)

Základem fungování systému vnitřního řízení a kontroly je informační systém, který zabezpečuje identifikaci, shromáždění, vyhodnocení a předávání relevantních informací.

Podmínkou pro fungování informačního systému jsou fungující mechanismy pro zaznamenávání a uchovávání informací, tzn. auditní stopa.

Informacemi se rozumí všechny relevantní informace, které jsou nutné pro řízení a kontrolu, zejména pak podklady obsahující informace týkající se operací a které jsou nutné pro provedení inkasa nebo platby a účetní záznamy.

Pokud jsou ve schvalovacím postupu použity elektronické nástroje, tyto musí být použity v souladu se zvláštními právními předpisy.

Smyslem povinnosti stanovené v odstavci 4 je vyloučit zásahy osob, jež nejsou nadány příslušnými právy a povinnostmi v rámci schvalování.

V případě nahrazení standardního podpisu podpisem elektronickým je tedy nutné v souladu se smyslem předmětné povinnosti zabezpečit možnost ověření elektronického podpisu podepisující osoby, vyloučení použití elektronického podpisu neoprávněnou osobou a splnění požadavků přezkoumatelnosti záznamů o použití elektronického podpisu, tedy splnění parametrů auditní stopy.

*Hlava 2 – Účetní služba*

Účetnictví z hlediska řídicí ekonomické kontroly a interního auditu

* 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[[33]](#footnote-33), 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.

Vedoucí účetní služby je zodpovědný za funkčnost a spolehlivost účetního systému, přičemž přizpůsobuje nástroje v rámci tohoto systému podle druhu a velikosti subjektu[[34]](#footnote-34), předmětu jeho činnosti a podle různé povahy rizik, kterým jsou tyto subjekty75 a jejich předmět činnosti vystaveny.

**§ 36 (Působnost účetní služby)**

V ustanovení je vymezena účetní služba jako organizační útvar správce veřejného rozpočtu či veřejného subjektu v působnosti tohoto správce s deklaratorním výčtem účetních mechanismů, jejichž funkci zajišťuje, včetně předcházení rizikům odcizení, ztráty, poškození nebo zneužití veřejných prostředků a dokladů o provádění operací.

Vedoucí účetní služby je povinen zajistit stanovení a dohled nad dodržováním pravidel a postupů v účetním systému správce veřejného rozpočtu či veřejného subjektu v působnosti tohoto správce.

**§ 37 (Vedoucí účetní služby)**

Jde o systémově nově koncipované funkční místo v systému vnitřního řízení a kontroly. Jedná se o nejvyššího úředníka pro oblast zajištění finančních transakcí a vedení veřejného účetnictví u správce veřejného rozpočtu nebo u veřejného subjektu v působnosti tohoto správce. Tato funkce by měla být oddělena a vzájemně neslučitelná s funkcí schvalující osoby.

Vedoucí účetní služby odpovídá za řízení činnosti v účetním systému, spojené se zajištěním finančních výdajových a příjmových transakcí, finanční závěrky, vedením veřejného účetnictví apod.

V ustanovení je zvýrazněna specifičnost funkce vedoucího účetní služby a její vliv při vytváření dostatečné auditní stopy o procesu hospodaření s veřejnými prostředky a plnění veřejných rozpočtů.

Je nezbytné, aby vedoucí účetní služby měl zvláštní kvalifikaci v oboru účetnictví prokázanou osvědčením nebo rovnocennými zkušenostmi, které jsou nezbytné pro účinné plnění jeho profesní zodpovědnosti při výkonu této funkce.

**§ 38 (Předání a převzetí funkce vedoucího účetní služby)**

V ustanovení je upraven postup, který je uplatněn při změnách ve funkci vedoucího účetní 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 případná provozní opatření, která jsou nutná pro zajištění spolehlivosti, funkčnosti a účinnosti účetního systému v dalším období.

*Hlava 3 – Řídicí ekonomická kontrola*

*Díl 1 – Obecná ustanovení*

**K § 39 (Vymezení řídicí ekonomické kontroly)**

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 kontrolní a schvalující postupy zaměstnanců správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, jehož cílem je zajistit dodržování základních zásad integrovaného rámce dle § 5 a zásad při zavedení systému vnitřního řízení a kontroly dle § 13 při hospodaření s veřejným majetkem, realizaci veřejných příjmů a vynakládání veřejných výdajů.

Dle § 29 lze do postupů řídicí ekonomické kontroly při splnění taxativně stanovených podmínek zapojit externí subjekty.

**K § 40 (Působnost)**

**K odst. 1**

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.

Generální finanční ředitelství jako organizační složka státu a účetní jednotka je veřejných subjektem. Podle zákona o finanční správě odvolací finanční ředitelství a finanční úřady nejsou 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 považovány z hlediska nastavení řidících a kontrolních mechanismů za součást GFŘ. Proto má GFŘ povinnost zavést řídicí a kontrolní mechanismy (a tedy i řídicí ekonomickou kontrolu) u těchto složek.

**K odst. 2 a 3** Poskytovatel veřejné finanční podpory vykonává řídicí ekonomickou kontrolu u žadatelů a příjemců této podpory. Řídicí ekonomická kontrola v tomto případě nahradila veřejnosprávní kontrolu dle původního zákona o finanční kontrole. Při výkonu řídicí ekonomické kontroly na místě u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory se postupuje dle kontrolního řádu.

**K § 41 (Postupy řídicí ekonomické kontroly)**

Ustanovení vymezuje postupy řídicí ekonomické kontroly ve dvou fázích, a sice před zahájením operace a po zahájení operace. Tyto postupy se použijí jak pro příjmové, tak pro výdajové operace. Předběžné, průběžné a následné hodnocení se provádí jen u vybraných operací. Limit pro provádění předběžného, průběžného a následného hodnocení stanoví ministerstvo vyhláškou.

**K § 42 (Výjimky)**

Účelem ustanovení je reagovat na výjimečné situace, u nichž nelze s ohledem na okolnosti požadovat provedení postupů řídicí ekonomické kontroly dle § 42. Pro uplatnění tohoto ustanovení musí být kumulativně splněny dvě podmínky:

1. operace souvisí plnění úkolů integrovaného záchranného systému, Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Armády České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace a nesnesou odkladu,
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 dle § 42.

*Díl 2 – Hodnocení*

K § 43 (Předběžné hodnocení)

V tomto ustanovení jsou stanovena hlediska, na základě kterých zajistí schvalující osoba, předběžné hodnocení připravovaných operací.

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 § 44 (Průběžné a následné hodnocení)

Podle tohoto ustanovení schvalující osoba organizuje u operací průběžné a/nebo následné hodnocení využití přidělených lidských a finančních zdrojů a dosažených výsledků k ověření, zda tyto výsledky jsou v porovnání se stanovenými cíli obsaženými v předběžném hodnocení v souladu.

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

*Díl 3 – Schvalování*

**K § 45 (Příjmové operace)**

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 orgány 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 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 pověření jiného zaměstnance.

**K § 46 (Odhad pohledávky)**

První fáze řídicí ekonomické kontroly u příjmových operací probíhá nad podmíněnými pohledávkami, o nichž má schvalující osoba alespoň tyto informace: druh příjmu, aby bylo možné příjem podřadit pod konkrétní rozpočtovou položku a údaje o dlužníkovi. Příjmová operace je ve fázi přípravy.

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

Při sestavování odhadu pohledávky příslušná schvalující osoba ověří, že připravovaná příjmová operace splňuje tato kritéria

1. operace je v souladu s
	1. právními předpisy,
	2. rozhodnutími a smlouvami,
	3. stanovenými úkoly a cíli,
	4. rozpočtem,
2. operace odpovídá zásadám 3E (účelnost, hospodárnost, účinnost),
3. rizika s ní spojená jsou náležitě identifikována, hodnocena a zvládána.

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

**K § 47 (Stanovení pohledávky)**

Stanovení pohledávky je úkon, kterým příslušná schvalující osoba ověřuje, zda pohledávka existuje, jaká je její výše a podmínky splatnosti.

Před stanovením pohledávky se příslušná schvalující osoba 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 stanovením pohledávky provede příslušná schvalující osoba osobně kontrolu podkladů nebo se na vlastní zodpovědnost ujistí, že tato kontrola byla provedena.

**K § 48 (Schválení inkasa)**

Schválení inkasa je úkon, kterým příslušná schvalující osoba vystaví inkasní příkaz, kterým dává pokyn vedoucímu účetní služby k přijetí konkrétního příjmu.

Tato fáze odpovídá schvalujícím postupům předběžné řídicí kontroly po vzniku nároku v odpovědnosti příkazce operace dle původního zákona o finanční kontrole.

**K § 49 (Inkaso)**

Účetní jedná na základě inkasního příkazů vystaveného příslušnou schvalující osobou. V této fázi je kromě prověřování formální správnosti konkrétního příjmu, zajišťovaného v kontrolní působnosti vedoucího účetní služby, 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 účetní služby.

Tato fáze odpovídá schvalujícím postupům předběžné řídicí kontroly po vzniku nároku v odpovědnosti hlavního účetního dle původního zákona o finanční kontrole.

K § 50 (Výdajové operace)

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

Je použita zcela odlišná terminologie, 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. Úkoly, které vyplývaly z jeho postavení, se rozdělují mezi schvalující osobu (nebo pověřenou schvalující osobu) a vedoucího účetní služby.

Činnosti, za které byl správce rozpočtu odpovědný v rámci provádění schvalovacího postupu, jsou součástí fáze „přidělení výdaje na závazek“, která je v zodpovědnosti schvalující osoby.

Z dikce ustanovení, které přidělení výdaje na závazek upravuje, vyplývá, že schvalující osoba, je oprávněna tuto fázi zajistit i prostřednictvím jiných osob – účastníků výdajových operací. Je jen na jejím rozhodnutí, jakým způsobem procesy řídicí ekonomické kontroly nastaví a jak tomu uzpůsobí organizační uspořádání.

Cílem této úpravy má být vytvoření podmínek k zajištění plynulosti kontrolního procesu bez zbytečných průtahu zapříčiněných přílišnou formalizací procesních postupů v původním zákoně, které zvyšují jeho administrativní, časovou a ekonomickou náročnost.

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, zodpovědnost za kontrolu z pohledu zákona zůstává na schvalující osobě (nebo pověřené schvalující osobě).

V praxi to bude znamenat, že schvalující osoba 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 zodpovědnosti.

Kým povinnosti správce rozpočtu v rámci schvalování výdajových operací přešly na schvalující osobu, povinnosti nastavit systém správy rozpočtu včetně realizace a vypořádání a s tím související metodický dohled, přešly na vedoucího účetní služby v rámci povinností vztahujících se k správě pokladny.

Opět zde platí, to co bylo uvedeno výše – je na rozhodnutí vedoucího účetní služby, jakým způsobem nastaví tyto procesy a které osoby do nich zapojí.

K § 51 (Rozhodnutí o financování)

Rozhodnutí o financování reprezentuje prvotní záměr realizovat určitou výdajovou operaci.

Výdajová operace může mít různé podoby, např. realizace programu, akce nebo konkrétního investičního záměru, poskytnutí dotace.

Konkrétní obsahové naplnění položek uvedených v písmenech a) až e) bude záviset právě od typu konkrétní výdajové operace.

Například v případě poskytování dotací, budou jeho součástí i rámcové vymezení podmínek poskytnutí nebo míry spolufinancování.

V případě realizace projektů nebo investičních záměrů by mělo rozhodnutí o financování obsahovat například rámcové stanovení počtu veřejných zakázek, které bude nutné realizovat, a jejich předmětu.

Rozhodnutí o financování je tedy vymezením 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.

V rámci následujících fází řídicí ekonomické kontroly dochází k postupnému zpřesňování výdajové operace (přijetí rozpočtového závazku a přijetí právního závazku).

Bližší podrobnosti k náležitostem a obsahu rozhodnutí stanoví vyhláška ministerstva.

K § 52 (Postup před zahájením výdajové operace)

**K odst. 1**

Ustanovení jasně definuje posloupnost procesu 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.

Tato formulace 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.

**K odst. 2**

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. Rozpočtový závazek odpovídá pojmům limitovaný a individuální příslib, které používá stávající zákon o finanční kontrole.

Od přijetí rozpočtového závazku je nutné odlišit rezervaci, která u organizačních složek státu probíhá povinně v rámci rozpočtového informačního systému informačního systému dle § 34 odst. 4 zákon 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. Před přijetím rozpočtového závazku musí schvalující osoba prověřit splnění podmínek (viz § 55 odst. 1).

Rozpočtovým závazkem, kterým se v rozpočtu vyhrazují peněžní prostředky nezbytné k pokrytí následných úhrad ke splnění právního závazku státního rozpočtu, bude v případě programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU definovaných v §3 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb. podíl státního rozpočtu, který zaručí poskytnutí podílu výdajů, krytého příjmy z rozpočtu EU v momentě skutečného čerpání dle § 24 zákona (4) zákona č.218/2000 Sb.

**K odst. 3**

Definice právního závazku je převzata z nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012. Spadá pod ni například odeslání objednávky, uzavření smlouvy, vydání rozhodnutí, atd. Závisí to 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.

V podmínkách právního závazku v případě programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU definovaných v §3 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb. bude tato skutečnost dle navrhovaného doplnění k §53 (2) uvedena včetně informace, že o podíl EU bude ponížena celková alokace programu nebo projektu dle §3 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb. představující maximální možnou výši prostředků určenou na celé programové období.

**K odst. 4**

Toto ustanovení formuluje zásadu jednotné zodpovědnosti za přijetí závazku, který v budoucnu zatíží veřejný rozpočet. Tímto ustanovením není vyloučeno, aby se procesu řídicí ekonomické kontroly u výdajových operací, účastnilo víc zaměstnanců (srov. komentář § 52).

K § 53 (Přidělení výdaje na závazek)

**K odst. 1**

Ustanovení definuje rozpočtový závazek. Rozpočtový závazek je úkon v rámci schvalovacího postupu a přijímá se v případě, že má schvalující osoba na základě ověření oblastí stanovených v odstavci 3 ujištění, že pro splnění právního závazku, který bude následně přijat, bude v době jeho splatnosti k dispozici dostatek prostředků.

**K odst. 2**

Ustanovení reaguje na potřebu upravit i přijímání víceletých závazků. I operace, která přesahuje dobu 1 roku, musí být pod kontrolou. Z tohoto pravidla ale nevyplývá, že by rozpočtový závazek musel být zaznamenán do rozpočtu jako celek. Rozpočtování upravují zvláštní právní předpisy, zejména zákon č. 218/2000 Sb., a zákon č. 250/2000 Sb.

**K odst. 3**

Ustanovení blíže specifikuje, co musí být prověřeno před přijetím rozpočtového závazku. Z textu plyne, že to fyzicky nemusí provést schvalující osoba. Návrh zákona tedy výslovně předpokládá, že do kontrol budou zapojení zaměstnanci zařazení v různých organizačních útvarech.

Tyto kontroly měly v zákoně o finanční kontrole podobu schvalovacího postupu příkazce operace v rámci výkonu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku. Oproti původní úpravě zákona o finanční kontrole se posuzuje soulad připravované výdajové operace i se střednědobým výhledem resp. rozpočtovým výhledem. Jde o případy víceletých závazků. U těchto závazků je dále nezbytné provádět průběžné a následné hodnocení podle § 45. K ověřování víceletých závazků by mělo docházet minimálně při sestavování rozpočtu na další rok.

Oproti původnímu vymezení dochází k určitému rozšíření oblastí, které jsou předmětem ověření.

Schvalující osoba nad rámec povinností, které měl dle zákona o finanční kontrole příkazce operace, musí prověřit nebo zajistit prověření souladu připravované výdajové operace s rozpočtem[[35]](#footnote-35), a také 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.

Dostupnými peněžními prostředky budou v případě programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU definovaných v §3 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb. prostředky EU kryté alokací schválenou EK, o které budou souvztažně navýšeny příjmy a výdaje státního rozpočtu dle § 24 (4) zákona č.218/2000 Sb. v momentě skutečné potřeby čerpání prostředků státního rozpočtu.

**K odst. 4**

Toto ustanovení blíže specifikuje, co musí být prověřeno před přijetím právního závazku.

Z textu plyne, že to fyzicky nemusí provést schvalující osoba. Smyslem tohoto ustanovení není duplikace kontrol, ale ošetření případů, kdy mezi přijetím rozpočtového závazku a právního závazku uplyne delší doba.

Pokud jsou podmínky, prověřované již před přijetím rozpočtového závazku, splněny a budoucí právní závazek je kryt rozpočtovým závazkem, schvalující osoba schválí přijetí právního závazku.

Za schválení přijetí právního závazku lze považovat například podpis smlouvy nebo rozhodnutí.

**K odst. 5**

Toto ustanovení upravuje postup v případě, že na základě provedené kontroly bylo zjištěno, že nelze schválit navržený rozpočtový závazek nebo právní závazek a potřeba provést úpravy.

Základní pravidlo je, že vše, co se týká připravované výdajové operace, musí být zaznamenáno (součástí auditní stopy).

**K odst. 6**

Ustanovení upravuje postup v případě, že všechny podmínky pro schválení právního závazku jsou splněny.

Provedení kontroly a schválení právního závazku se zaznamená do podkladu o připravované výdajové operaci a předá se vedoucímu účetní služby. Tyto podklady jsou účetními záznamy ve smyslu zákona o účetnictví.

Bližší podrobnosti k náležitostem a obsahu podkladu o připravované výdajové operaci stanoví vyhláška ministerstva.

Okamžik předání podkladů vedoucímu účetní služby lze připodobnit ukončení předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku dle zákona o finanční kontrole.

K § 54 (Potvrzení výdaje)

**K odst. 1**

Předtím, než schvalující osoba potvrdí výdaj a zajistí další kroky směřující k jeho úhradě, provede kontrolu, zda jsou splněny podmínky pro jeho úhradu.

Tyto podmínky můžou vyplývat například 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.

Tuto kontrolu provede osobně nebo na vlastní zodpovědnost, ověří, že by byla provedena.

**K odst. 2**

Ustanovení vymezuje základní rozsah ověření plnění podmínek pro úhradu výdaje podle odst. 1. Kromě toho, že schvalující osoba prověří, jak bylo skutečně plněno, musí provést i administrativní kontrolu – zda je nárokovaný výdaj podložen existencí skutečného dluhu vyplývajícího z přijatého právního závazku, jaká je skutečná výše a podmínky splatnosti tohoto druhu.

Potvrzení výdaje nahrazuje předběžnou řídicí kontrolu dle zákona o finanční kontrole prováděnou po vzniku závazku příkazcem operace.

K § 55 (Schválení výdaje)

**K odst. 1**

V případě, že podmínky pro úhradu výdaje, které byly ověřovány v rámci potvrzení výdaje, jsou splněny, schvalující osoba vydá sama nebo zajistí vydání prostřednictvím jiné osoby, platební příkaz.

Platební příkaz odpovídá právnímu závazku, pokud jsou splněny podmínky ověřované v rámci potvrzení výdaje.

Platební příkaz musí odpovídat i rozpočtovému závazku, tzn., přikazuje provést úhradu výdaje, která odpovídá rozpočtovému krytí a to jak do výše, tak do struktury rozpočtové skladby.

**K odst. 2**

Toto ustanovení obsahuje procesní postup a definuje okamžik, kdy zodpovědnost přechází ze schvalující osoby na vedoucího účetní služby. Stejný postup upravoval i zákon o finanční kontrole (používal pojem „pokyn k zajištění platby“).

**K odst. 3**

Obsahové náležitosti platebního příkazu stanoví prováděcí předpis. Půjde zejména o identifikaci příslušného rozpočtového závazku a právního závazku a údaje potřebné k provedení platby.

§ 56 (Platba)

**K odst. 1**

Ustanovení stanoví obsahové vymezení kontrol prováděných vedoucím účetní služby.

Tato úprava je po obsahové stránce srovnatelná s úpravou obsaženou v zákoně o finanční kontrole[[36]](#footnote-36), resp. v jeho prováděcím právním předpise[[37]](#footnote-37) o schvalujících postupech hlavního účetního v rámci předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku.

**K odst. 2 a 3**

Tato ustanovení upravují postup v případě, že na základě provedené kontroly bylo zjištěno, že na základě předložených podkladů a platebního příkazu nelze provést platbu a je potřeba provést úpravy.

Důvodem může být například neschválení rozpočtového závazku před právním závazkem, nesoulad mezi nimi aj.

Uvedený postup je projevem zásady 4 očí. I v tomto případě platí základní pravidlo, že vše, co se týká výdajové operace, musí být zaznamenáno (součástí auditní stopy).

**K odst. 4**

Ustanovení upravuje postup v případě, že všechny podmínky pro provedení platby jsou splněny. Splnění podmínek stvrdí vedoucí účetní služby svým podpisem na platebním příkazu.

**K odst. 5**

Pokud ani dodatečně po tom, co vedoucí účetní služby oznámil nedostatky v provedení řídicí ekonomické kontroly schvalující osobě, nejsou tyto nedostatky odstraněny, má vedoucí účetní služby povinnost to oznámit vedoucímu služby inspekce.

**K odst. 6**

Ustanovení je zde uvedeno za účelem nastínění celého procesu řídicí ekonomické kontroly, která nekončí provedením platby, ale jejím zaúčtováním, které je upraveno v jiných právních předpisech (zákon o účetnictví, prováděcí vyhlášky a české účetní standardy).

*Díl 4 –* Ověřování financování operace po přijetí právního závazku

**K § 57**

**K odst. 1**

Toto ustanovení upravuje cíle kontroly po zahájení operace (po přijetí právního závazku), tedy v jejím průběhu a po jejím ukončení (zaúčtování).

V zákoně o finanční kontrole vystupovaly jako průběžná a následná řídicí kontrola.

**K odst. 2**

S ohledem na cíl, který je ověřováním financování 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.

Podrobnosti výběru vzorku stanoví prováděcí předpis.

**K odst. 3**

Ustanovení vymezuje věcnou náplň ověřování financování.

Na rozdíl od právní úpravy obsažené v zákoně o finanční kontrole je věcná náplň stejná bez ohledu na to, ve které konkrétní fázi po zahájení operace probíhá (zda před nebo po platbě).

**K odst. 5**

I v tomto případě platí základní pravidlo, že vše, co se týká výdajové operace, musí být zaznamenáno (součástí auditní stopy).

*Díl 5 – Kontrolní zpráva*

**K § 58 (Kontrolní zpráva)**

**K odst. l**

Ustanovení vymezuje proces provádění řídicí ekonomické kontroly v případě poskytování veřejné finanční podpory.

Účastníky tohoto procesu jsou schvalující osoba a vedoucí účetní služby poskytovatele veřejné finanční podpory.

Po zahájení, operace již není zcela v dispozici příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, který veřejnou finanční podporu poskytuje.

Proto kontroly provádění poskytovatelem veřejné finanční podpory u příjemců budou mít jiný charakter. Lze očekávat, že budou prováděny na vzorku.

Zákon stanoví, že v tomto speciálním případě nebude poskytovatel veřejné finanční podpory pořizovat podklad o provedení řídicí ekonomické kontroly po zahájení operace, ale ucelenou kontrolní zprávu.

I když se podpůrně použije ustanovení kontrolního řádu, o provedené kontrole se nebude pořizovat protokol, ale kontrolní zpráva.

Kontrolní zpráva není rozhodnutím o porušení dle § 62 odst. 1, kam spadá i porušení rozpočtové kázně. Kontrolní zpráva jen formuluje podezření. Podezření je dále předmětem ověřování v rámci inspekce, jejíž navazující fází může a v některých případech musí být zahájení řízení o navrácení veřejných prostředků. Až rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků případně příkaz, které jsou vydané v rámci tohoto řízení, konstatují porušení rozpočtové kázně případně jiné porušení dle § 62 odst. 1.

**K odst. 2 a 3**

Účelem těchto ustanovení je provázat výkon řídicí ekonomické kontroly s dalším institutem inspekce. Kontrolní zpráva je tak podkladem pro zahájení inspekce (srov. § 73 Hlášení).

Kontrolní zpráva obsahuje prvotní zjištění, že příjemce porušil právní předpisy nebo podmínky stanovené v rozhodnutí nebo smlouvě způsobem, který by mohl vést nebo vede ke snížení nebo ke ztrátě veřejného rozpočtu v důsledku neuskutečnění oprávněného příjmu nebo uskutečněním neoprávněného výdaje z veřejného rozpočtu nebo porušení rozpočtové kázně.

Pokud bude toto prvotní zjištění v rámci inspekce potvrzeno, může vést až k vrácení neoprávněně použitých prostředků, které byly příjemci poskytnuty z veřejného rozpočtu a uložení případných sankcí v rámci řízení o navrácení veřejných prostředků.

V případě, že peníze ještě nebyly příjemci vyplaceny, může v případě potvrzení prvotního zjištění dojít k pozastavení poskytování veřejné finanční podpory nebo ke snížení její výše.

**K odst. 4**

Účelem tohoto ustanovení je odlišit kontrolní zprávu od protokolu, který se běžně pořizuje, pokud se na kontrolu vztahuje kontrolní řád.

Vyloučení námitek má za cíl zrychlení celého procesu, snížení zbytečné administrativní zátěže tím pádem zrychlit proces čerpání nejen prostředků z Evropské unie.

*Díl 6 – Výroční kontrolní zprávy*

K § 59 (Konsolidovaná výroční kontrolní zprava)

**K odst. 1**

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.

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“.

**K odst. 2**

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

Součástí této zodpovědnost 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.

**K odst. 3**

Ustanovení stanoví rámcový obsah konsolidované výroční zprávy.

Obsah bude blíže stanovení 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.

V tomto ohledu dochází ke zvýšení zodpovědnosti správce veřejného rozpočtu za systém vnitřního řízení a kontroly u jeho podřízených organizací.

**K odst. 4**

Ustanovení stanoví povinnost Centrální harmonizační jednotky zpřístupnit konsolidované výroční zprávy službě interního auditu zde vyjmenovaným subjektům a to právě s ohledem na skutečnost, že tato zpráva je důležitým podkladem pro zhodnocení systému vnitřního řízení a kontroly u správce veřejného rozpočtu.

K § 60 (Prohlášení schvalující osoby)

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 zodpovědnost nejen za pravdivost údajů obsažených v konsolidované výroční zprávě, ale také za správu svěřených veřejných prostředků.

K § 61 (Výroční kontrolní zpráva veřejného subjektu)

Výroční kontrolní zpráva veřejného subjektu je podkladem pro vypracování konsolidované výroční kontrolní zprávy, proto ji musí předávat v dostatečném předstihu příslušnému správci veřejného rozpočtu. Tomu odpovídá i její obsah.

*Hlava 4 – Inspekce*

*Díl 1 – Obecná ustanovení*

Aby byl boj proti nesrovnalostem, podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti, poškozující zájmy státu, krajů nebo obcí, či Evropské unie nebo jiného zahraničního subjektu, účinný, je navrhován soubor jednotných pravidel pro stanovení systému hlášení a ověření detekovaných porušení, přijímání opatření k jejich nápravě všude tam, kde je to potřebné, včetně opatření směřujících k obnovení finanční kázně všech správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů, ale i soukromých subjektů z řad příjemců veřejné finanční podpory při hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky.

Opatření k zajištění fungování funkce inspekce jsou formulována tak, aby odpovídala zvláštní povaze každého správce veřejného rozpočtu a byla úměrná sledovaným cílům nevyplývala z nich nadměrná ekonomická omezení nebo administrativní výdaje.

Přitom je třeba vzít na zvláštní zřetel, že při ochraně veřejných finančních zájmů je třeba při spolufinancování úkolů, zajišťovaných ve veřejném zájmu uplatnit jejich sdílenou finanční zodpovědnost.

Upřednostní-li správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt v působnosti tohoto správce ochranu vlastního finančního zájmu na úkor finančních zájmů druhého tím, že nezavede a neudržuje systém vnitřního řízení a kontroly, který zajistí shodný režim ochrany operací, spolufinancovaných plně nebo částečně z různých veřejných rozpočtů, za které tento správce převzal sdílenou finanční zodpovědnost, dopouští se tím nedovoleného jednání.

K § 62 Inspekce

**K odst. 1**

Toto ustanovení definuje porušení, jehož šetřením je pověřena služba inspekce. Tato definice zahrnuje kromě obecného vymezení porušení, které má být tímto zákonem omezováno, nesrovnalost a podvod tak, jak je vymezují předpisy EU. V režimu návrhu tohoto zákona bude probíhat i řízení o porušení rozpočtové kázně. Návrh tohoto zákona tak nahradí stávající použití daňového řádu.

K porušením dle tohoto ustanovení může docházet jak u finančních prostředků, které z veřejného rozpočtu již byly vydány, tak těch, které ještě vydány nebyly (např. veřejná finanční podpora ještě nebyla poskytnuta). Pro naplnění podmínek tohoto ustanovení stačí, pokud ohrožení veřejného rozpočtu hrozí (k ohrožení ještě fakticky nedošlo). Tím je zdůrazněna preventivní funkce řídicích a kontrolních mechanismů v odpovědnosti služby inspekce.

 **K odst. 2**

I když je inspekce součástí povinností správce veřejného rozpočtu, ve skutečnosti ji budou vykonávat zaměstnanci zařazení do služby inspekce, tedy konkrétního organizačního útvaru správce veřejného rozpočtu – tedy vedoucí služby inspekce a inspektoři a dále i schvalující osoba. Konkrétní rozdělení jednotlivých povinností mezi tyto osoby je obsaženo v ustanoveních následujících paragrafů.

**K odst. 3**

Není účelné, aby inspekci zřizovali všichni správci veřejného rozpočtu. Nicméně i tyto správci veřejného rozpočtu musí mít k dispozici účinné nástroje k ochraně veřejných zájmů. Proto i když se útvar služby inspekce u nich nezřizuje, můžou, a k ochraně veřejných prostředků musí, využít nástroje, které jsou jinak svěřeny službě inspekce a to prostřednictvím svých zaměstnanců. Výkon inspekce nelze z povahy věci řešit prostřednictvím outsourcingu.

K § 63 (Služba inspekce)

Schvalující orgán a schvalující osoba v rámci své společné a nerozdílné zodpovědnosti za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly zabezpečují specifický kontrolní mechanismus – inspekci prostřednictvím speciálního organizačního útvaru – služby inspekce. Přitom musí dodržet požadavek na nezávislost tohoto útvaru (srov. § 13).

K § 64 (Zřízení služby inspekce)

V ustanovení jsou upravena kvantitativní kritéria, kterými se řídí schvalující orgán a schvalující osoba při zavedení tohoto specifického kontrolního nástroje. Služba inspekce, s ohledem na administrativní a finanční náročnost se zřizuje (ex lege) jen u správců veřejných rozpočtů, kde je riziko poškození nebo ztráty veřejných prostředků nejvyšší. Pro zřízení služby inspekce stačí, pokud je naplněna jedna z podmínek uvedených v tomto ustanovení.

K § 65 (Působnost služby inspekce)

**K odst. 1**

Služba inspekce je specifickým prostředkem prevence a odhalování porušení dle § 62 odst. 1 správce veřejného rozpočtu v rozsahu celé jeho působnosti, tzn. i veřejných subjektů v působnosti tohoto správce a dalších subjektů, které jsou se správcem veřejného rozpočtu spojeny natolik, že by existence porušení dle § 62 odst. 1, které by na jejich straně vzniklo, nepříznivě ovlivnilo a poškodilo veřejné prostředky tohoto správce.

**K odst. 2**

Ze stejného důvodu proto služba inspekce vykonává inspekci i u příjemců veřejné finanční podpory. Z podstaty toho, jakým způsobem může být inspekce zahájena, může služba inspekce vykonávat tyto činnosti jen u příjemců veřejné finanční podpory, pokud byly již podrobeny řídicí ekonomické kontrole nebo internímu auditu ze strany správce veřejného rozpočtu.

 **K odst. 3**

Inspekce dle návrhu je natolik specifickou kontrolní činností, která se navíc uplatňuje uvnitř integrovaného rámce, že není účelné použít ustanovení kontrolního řádu v celé jeho šíři. Po výkon inspekce se použijí jen ustanovení, které stanoví oprávnění kontrolorů, v případě inspekce tedy inspektorů.

K § 66 (Nezávislost služby inspekce)

**K odst. 1**

Služba inspekce je specifickým prostředkem prevence a odhalování nesrovnalostí, podvodů a jiné nedovolené činnosti v působnosti správce veřejného rozpočtu. Její činnost se realizuje na základě podnětů jak z vnitřního, tak i z vnějšího prostředí správce veřejného rozpočtu. Těžiště činnosti služby inspekce spočívá podle návrhu zákona v ověření prvotního zjištění. V případě jeho potvrzení pak služba inspekce navrhuje schvalující osobě opatření k nápravě.

Požadavky na objektivitu nad posouzením skutečného stavu ve věci ověřovaného prvotního zjištění porušení dle § 62 odst. 1 vyžaduje naplnění nejen předpokladů inspektora, ale i zajištění jeho nezávislosti.

K dosažení odpovídající úrovně nezávislosti služby inspekce a inspektora pro účinné plnění zodpovědnosti funkce inspekce pro celý rozsah působnosti správce veřejného rozpočtu je služba inspekce přímo podřízena schvalující osobě. Vedoucí služby inspekce má mít k ní přímý a neomezený přístup a musí jí podávat inspekční zprávy a návrhy opatření k nápravě.

Nezávislost je dosažena účinným způsobem tehdy, pokud je vedoucí služby inspekce funkčně podřízen schvalující osobě správce veřejného rozpočtu a také tehdy, pokud schvalující orgán v součinnosti se schvalující osobou provádějí dotazování u vedoucího služby inspekce, aby zjistily, zda neexistuje nepřiměřené omezení rozsahu a zdrojů služby inspekce.

Vnitřní předpisy, vydané u správce veřejného rozpočtu a u veřejných subjektů v působnosti tohoto správce, by měly stanovit, že při výkonu činností a při sdělování výsledků nesmí službě inspekce do těchto činností nikdo zasahovat.

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. 2**

Toto je speciální ustanovení ve vztahu k odst. 1, které je odůvodněno specifiky, které vyplývají z postavení ministerstva jako správce veřejného rozpočtu a rozsahu činností, které zabezpečuje.

**K odst. 3**

Toto ustanovení stanoví minimální požadavky, které musí být splněny, aby byla zajištěna nezávislost služby inspekce.

**K odst. 4**

Klíčovou komponentou nezávislosti služby inspekce je objektivita inspektora. To znamená, že inspektoři musí postupovat nestranně a nezaujatě a musí vyhýbat jakémukoliv střetu zájmů (srov. § 24).

K § 67 (Vedoucí služby inspekce)

Ustanovení stanoví základní povinnosti vedoucího služby inspekce. Jde o základní povinnosti, které musí být zabezpečeny pro řádné fungování inspekce jako zvláštního řídicího a kontrolního mechanismu, a proto návrh zákona přiřazuje konkrétní osobě.

Vedoucí služby inspekce má k dispozici celý útvar služby inspekce, který musí vést tak, aby mohl tyto své povinnosti splnit. Způsob nastavení konkrétní procesů a postupů je tak v jeho zodpovědnosti, jako vedoucího příslušného útvaru. Podmínky pro řádné plnění úkolů, mu zajišťuje schvalující orgán a schvalující osoba v rámci své povinnosti k zavedení systému vnitřního řízení a kontroly.

K § 68 (Centrální kontaktní bod sítě Evropského úřadu pro boj proti podvodům)

**K odst. 1**

V ustanovení se vytváří pracoviště České republiky jako členského státu Evropské unie, zajišťující 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 odst. 2**

Toto ustanovení je speciální ve vztahu k § 69 písm. e). Stanoví povinnost vedoucího služby hlásit, nejen výsledky šetření inspekce, ale také samotné podezření na porušení dle § 62 odst. 1, pokud porušení souvisí s prostředky ze zdrojů Evropské unie.

**K odst. 3**

Hlášení porušení dle § 62 odst. 1, resp. podezření, 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.

*Díl 2 – Postup při inspekci*

K § 69 (Důvody zahájení inspekce)

V ustanovení jsou uvedeny důvody, na základě kterých je zahájena inspekce. Těmito důvody jsou obdržení hlášení podle § 72 nebo oznámení podle § 73. Tyto důvody mají klíčový význam pro zajištění nápravné fáze úplného kontrolního procesu v zodpovědnosti schvalující osoby, tj. fáze potvrzení prvotního zjištění, přípravy a realizace nápravných opatření v případě potvrzení porušení dle § 62 odst. 1 při hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky.

Inspekce nemůže být zahájena bez podnětu v podobě hlášení nebo oznámení. Služba inspekce nemá vyhledávací pravomoc.

K § 70 (Hlášení)

Vedoucí zaměstnanci, kteří jsou zodpovědní za výkon řídicí ekonomické kontroly nebo interního auditu hlásí podezření na porušení dle 63 odst. 1 předložením kontrolní zprávy nebo auditní zprávy. Jde o kvalifikovanou formu oznámení podezření (prvotního zjištění), že došlo k porušení dle § 62 odst. 1. Kontrolní zpráva v případě kontrol u příjemců dotací nebo auditní zpráva mají být primárními prostředky pro odhalování možných porušení dle § 62 odst. 1. Služba interního auditu předává auditní zprávu, která obsahuje podezření na porušení dle § 62 odst. 1 službě inspekce u správce veřejného rozpočtu, který zřizuje tuto službu interního auditu.

K § 71 (Oznámení)

**K odst. 1**

V případě detekce jakékoli protiprávní činnosti, podvodu nebo korupce, které by mohly poškodit veřejné finanční zájmy, mají osoby, které mají funkci v systému vnitřního řízení a kontroly povinnost to oznámit službě inspekce. Požadovaná je písemná forma, s ohledem na požadavek zachování příslušné auditní stopy. Záruky zvláštní ochrany se jim neposkytují. Tyto osoby jednají na svou zodpovědnost a v rámci základní povinnosti vyplývající ze zastávané funkce k zajištění správy veřejných prostředků.

**K odst. 2**

Obdobnou povinnost mají i ostatní zaměstnanci správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu. Ty už požívají zvláštní ochrany (viz § 74 Ochrana oznamovatelů) a to z důvodu vyloučení rizika tzv. bossingu/mobingu uplatňovaného na oznamovatele v konkrétním prostředí tohoto správce nebo tohoto subjektu.

**K odst. 3**

Ostatní orgány veřejné správy, veřejné instituce, právnické nebo fyzické osoby jsou oprávněny dát službě inspekce podnět, pokud se domnívají, že došlo k porušení dle § 62 odst. 1. Může jít například o podnět Nejvyššího kontrolního úřadu. Oznámení dle tohoto odstavce nemusí mít písemnou formu.

K § 72 (Ochrana oznamovatelů)

**K odst. 1**

V ustanovení se hovoří o totožnosti oznamovatelů. Tou se rozumí přesná identifikace osoby, tj. zejména jméno, příjmení, věk, pohlaví, bydliště, datum narození, rodiště.

Ustanovení má za cíl snížit obavy oznamovatelů, které by jim bránily upozornit na možné porušení dle § 62 odst. 1. Ochrana oznamovatelů náleží mezi povinnosti správce veřejného rozpočtu, které může zajistit přijetím vhodných opatření schvalující osoba prostřednictvím vedoucího služby inspekce.

**K odst. 2**

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

K § 73 (Úkony vedoucího služby inspekce)

**K odst. 1**

Ustanovení stanoví hlavní povinnosti vedoucího služby inspekce po jejich nahlášení nebo oznámení a to v první fázi inspekce – při šetření porušení dle § 62 odst. 1. Úkolem vedoucího služby inspekce je koordinovat, řídit a dohlížet nad výkonnými pracovníky – inspektory.

Pořadí šetřených případů podezření na porušení dle § 62 odst. 1 se určí s přihlédnutím k rizikům.

**K odst. 2**

* Vedoucí služby inspekce je povinen na základě výsledků inspekce, v případě, že je porušení dle § 62 odst. 1 potvrzeno navrhnout schvalující osobě opatření. Navržené opatření se bude lišit v závislosti od toho, zda již došlo k vyplacení prostředků z veřejného rozpočtu. Pokud k platbě ještě nedošlo, budou mít navržená opatření preventivní charakter. Půjde například o doporučení nevyplatit veřejnou finanční podporu a to v plné výši nebo doporučení snížit její výši. Pokud k platbě již došlo, půjde o doporučení vedoucího služby inspekce vydat rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků. Bez ohledu na to, zda byly prostředky z veřejného rozpočtu vyplaceny, může vedoucí služby inspekce navrhovat přijetí kázeňského (pracovněprávního) postihu zaměstnanců odpovědných za porušení dle § 62 odst. 1. Dále může vedoucí inspekce předložit návrhy ke zkvalitnění právní či metodické regulace, především pro oblast předcházení vzniku nesrovnalostí, podvodů nebo jiné nepovolené činnosti.

K § 74 (Oprávnění inspektora)

Úkony při výkonu inspekce na základě hlášení nebo oznámení provede inspektor podle instrukcí vedoucího služby inspekce. Tyto instrukce budou určovat pořadí a přidělení případu porušení dle § 62 odst. 1 k výkonu inspekce na místě nebo k provedení úkonů šetření inspektorovi nebo skupině inspektorů.

Specifika postupu služby inspekce jsou, na rozdíl od běžné ověřovací činnosti dána především jeho zaměřením, tj. dospět s použitím oprávnění a dodržením povinností, uvedených v tomto návrhu zákona k tomu, aby byl spolehlivě zjištěn skutkový stav detekovaného porušení dle § 62 odst. 1, které byly prvotně odhaleny jinými prvky systému vnitřního řízení a kontroly, anebo na které upozornily různé orgány dohledu, právnické nebo fyzické osoby z vnějšího prostředí, anebo fyzické osoby z vnitřního prostředí, a to v rozsahu, který je nezbytný pro přípravu rozhodnutí schvalující osoby o opatření k nápravě.

Oprávnění (a povinnosti) inspektora při ověřování a potvrzení porušení dle § 62 odst. 1 jsou řešena obdobně jako u ověřování operace v rámci řídicí ekonomické kontroly. Jelikož inspektoři budou provádět šetření i u příjemců veřejné finanční podpory, budou mít postavení obdobné, jaké zaručuje zákon o finanční kontrole kontrolorům při výkonu následné veřejnosprávní kontroly u příjemce veřejné finanční podpory.

S ohledem na specifické zaměření inspekční práce, jejichž základem je vyloučení nebo potvrzení informací o skutečnostech nasvědčujících spáchání podvodu, úplatkářství nebo jakékoliv jiné nedovolené činnosti, jsou však jeho oprávnění dále posílena.

Veškeré systematicky uspořádané úkony v postupu inspektora nebo skupiny inspektorů při výkonu inspekce jsou zaměřeny ke shromáždění důkazů, přičemž postup inspekce, ať již v etapě ověřování prvotního odhalení porušení dle § 62 odst. 1 nebo ve fázi přípravy podkladů pro přijetí nápravných opatření je důsledně orientován na šetření práv a oprávněných zájmů všech účastníků tohoto procesu.

Prováděním ověřování podezření na porušení dle § 62 odst. 1 nejsou nijak dotčeny zákonné pravomoci jiných orgánů, zejména orgánů činných v trestním řízení.

Základním důvodem pro toto posílení právních pojistek v průběhu ověřování prvotního zjištění porušení dle § 62 odst. 1 je především zájem na plynulém, bezporuchovém a rychlém získání ujištění o skutečném stavu věci a v případě potvrzení porušení dle § 62 odst. 1 přijmout nezbytná a adekvátní nápravná opatření k odstranění jejích nežádoucích důsledků a příčin.

K § 75 (Práva a povinnosti ověřovaného subjektu)

Ustanovení stanoví práva ověřovaného subjektu v průběhu inspekce a také jeho základní povinnost poskytnout potřebnou součinnost.

K § 76 (Inspekční zpráva)

**K odst. 1 až 2**

Inspektor vyhotoví dokument, ve kterém potvrdí nebo vyvrátí prvotní zjištění porušení dle § 62 odst. 1. Svůj závěr musí náležitě odůvodnit a opřít o výsledky provedeného šetření. Zpráva také obsahuje návrh opatření, které budou vedoucím služby inspekce předloženy schvalující osobě.

Toto ustanovení se nedotýká ustanovení § 14 zákona o rozpočtových pravidlech.

**K odst. 3**

Vypracování zprávy a její předložení schvalující osobě je součástí vnitřních řídicích a kontrolních postupů s cílem informovat schvalující osobu o tom, zda došlo nebo nedošlo k porušení dle § 62 odst. 1 a navrhnout případná opatření. Nejde tedy o rozhodnutí. Námitky jsou vyloučeny s ohledem na požadavek zrychlení celého procesu navrácení neoprávněně použitých veřejných prostředků, případně zabránění jejich neoprávněnému vyplacení.

*Díl* 3 – Řízení o navrácení veřejných prostředků

K § 77 (Řízení o navrácení veřejných prostředků)

Řízení o navrácení veřejných prostředků představuje další fázi speciálního kontrolního postupu – inspekce. Inspekce pokračuje ve formě řízení o navrácení veřejných prostředků, pokud jsou splněny tyto podmínky:

a) inspekce je vykonávána u příjemce veřejné finanční podpory,

b) bylo potvrzeno podezření na porušení dle § 62 odst. 1, a

c) veřejné prostředky byly již příjemci veřejné finanční podpory vyplaceny.

K § 78 (Zahájení řízení o navrácení veřejných prostředků)

Ustanovení upravuje okamžik zahájení řízení o navrácení veřejných prostředků Řízení nelze zahájit před tím, než je vypracovaná inspekční zpráva, která podezření na porušení dle § 62 odst. 1 potvrzuje.

K § 79 (Rozhodnutí)

**K odst. 1**

Pravomoc k výkonu inspekce je rozdělena mezi službu inspekce a schvalující osobu. Toto je sledováno i v případě rozhodnutí, kterým je de facto inspekční proces ukončen. Příkaz, který představuje zrychlení celého procesu, může za podmínek stanovených v § 82 vydat inspektor přímo na místě při výkonu šetření. Rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků naproti tomu je běžným způsobem ukončení inspekčního procesu a vydává ho schvalující osoba na návrh inspektora, pokud bylo porušení dle § 62 odst. 1 potvrzeno.

**K odst. 2**

Řízení o navrácení veřejných prostředků lze vést jen s příjemcem veřejné finanční podpory.

K § 80 (Příkaz)

**K odst. 1**

Úpravou tohoto opatření v pravomoci inspektora, přijímaného na místě je dána možnost sjednat nápravu porušení dle § 62 odst. 1, je-li stav věci možno považovat za prokázaný mimo veškerou pochybnost a jsou splněny kumulativně všechny podmínky uvedené pod body a) až c).

**K odst. 2**

Proti příkazu lze podat odpor, tj. opravný prostředek v dispozici příjemce veřejné finanční podpory, který příkaz od počátku ruší a řízení o navrácení veřejných prostředků pokračuje. Další rozhodnutí již nebude vydávat inspektor, ale schvalující osoba na jeho návrh.

**K § 81 (Rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků)**

Je v pravomoci schvalující osoby a na jejím správním uvážení, zda vydá rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků. Schvalující osoba nemusí rozhodnutí o navrácení veřejných prostředků vydat, je to v její zodpovědnosti za svěřené veřejné prostředky. Lze si představit situaci, že i v případě, že bylo potvrzeno porušení dle § 62 odst. 1, schvalující osoba s ohledem na všechny okolnosti zvolí jinou formu opatření k nápravě.

Návrh na vydání rozhodnutí předkládá vedoucí služby inspekce, pokud bylo v rámci inspekce i řízení o navrácení veřejných prostředků potvrzeno porušení dle § 62 odst. 1.

Rozhodnutí o navrácení se bude vydávat i v případě potvrzení porušení rozpočtové kázně, tzn. v případech, kdy se za stávajícího stavu vydává platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně.

**K § 83 (Vybírání a vymáhání)**

*VARIANTA I*

Vybírání a vymáhání včetně exekuce je v zodpovědnosti poskytovatele – správce veřejného rozpočtu. Inspekce, která předkládá schvalující osobě návrh rozhodnutí, připraví i podklady pro účetní službu, aby ta mohla veřejné prostředky vybrat, případně vymáhat.

*VARIANTA II*

Na rozdíl od varianty I obsahuje možnost poskytovatele – správce veřejného rozpočtu zvolit si, zda navrácení veřejných prostředků bude vybírat a vymáhat sám, nebo zda orgány celní správy. Subvariantou tady je možnost požádat orgány finanční správy místo orgánů celní správy.

*VARIANTA III*

Vybírání a vymáhání není v odpovědnosti poskytovatele dotace, ale variantně orgánů celní správy nebo orgánů finanční správy. Poskytovatel jim v tomto případě jen předá podklady.

*VARIANTA IV*

*Varianta počítá s odliššným režimem pro orgány státní správy a orgány samosprávy a nejvíce odpovídá stávajícímu nastavení vybírání a vymáhání odvodů za porušení rozpočtové kázně dle stávajících právních předpisů.*

**K § 85 (Použití správního řádu).**

V rámci řízení o navrácení veřejných prostředků se subsidiárně použije správní řád.

***ČÁST ČTVRTÁ– INTERNÍ AUDIT***

*Hlava 1 – Obecná ustanovení*

**K § 85 (Interní Audit)**

V ustanovení je odůvodněn účel institucionální funkce interního auditu. Tato funkce by měla

* zajišťovat nezávislé, objektivně ujišťovací a poradenské činnosti, zaměřené na přidávání hodnoty a na zdokonalování procesů v integrovaném rámci systémů 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 systémů řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení a správy těchto správců a těchto subjektů.

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

Uplatňování funkce interního 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 nepodléhá manažerským instrukcím, ale řídí se souborem pravidel a etiky obsažených v mezinárodně uznaném rámci profesionální praxe interního auditu.

**CELEX 32011L0085, 32012R0966, 32012R1268**

**K § 86 (Služba interního auditu)**

**K odst. 1**

Služba interního auditu je organizační útvar, který zajišťuje interní audit. Je třeba zdůraznit, že účelem ujišťovacích a poradenských činností vykonávaných služnou interního auditu je přispívat ke zvyšování spolehlivosti a účinnosti systému vnitřního řízení kontroly, věrohodnosti účetních informací účetní jednotky a působení proti vzniku porušení dle § 62 odst. 1.

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.

Služba interního auditu na základě zhodnocení rizik vykonává také poradenství ve shora uvedených oblastech. Přitom postupuje přiměřeně podle pravidel stanovených pro ujišťovací zakázky (§ 116 – 125).

***K odst. 2***

 Ustanovení definuje základní typy auditu, které plní služba interního auditu. Přitom sleduje cíle dle § 11.

Prvním typem jsou audity systému, které ověřují a hodnotí systémy správy a řízení hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky v souvislosti se zajišťováním úkolů veřejné správy. Součástí auditu systému jsou též tzv. horizontální otázky, například veřejné zakázky, rovnost příležitostí, řízení lidských zdrojů, systém ITC 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 s 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.

Na základě uvedených auditů interní auditoři vyjádří svůj názor prostřednictvím stanoviska v auditní zprávě.

**K odst. 3**

Bližší podrobnosti provádění auditů dle odst. 1 stanoví ministerstvo vyhláškou. Přitom bude vycházet z mezinárodně uznávaných standardů a dobré praxe shrnuté v podobě koncepčních dokumentů Evropské komise.

**K § 87 (Zřízení služby interního auditu)**

Ustanovení nabízí dvě varianty organizace služby interního auditu.

**První varianta** 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.

**Druhá varianta** upravuje kombinovaný princip organizace funkce interního auditu jako první varianta obdobně. Na rozdíl od první varianty, se služba interního auditu zřizuje u všech obcí s rozšířenou působností. V případě první varianty se služba interního auditu zřizuje u obcí s rozšířenou působností, které mají více než 60 000 obyvatel.

Služba interního auditu se nezřizuje u městských částí nebo městských obvodů statutárních měst, a to ani v případě, že vykonávají funkce obce s rozšířenou působností.

Dosud uplatňovaná decentralizovaná struktura interního auditu podle zákona o finanční kontrole usnadňovala managementu orgánů veřejné správy nárazově nahrazovat funkci interního auditu nákupem auditorských služeb u externích dodavatelů.

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.

Ostatní správci veřejného rozpočtu zřizují službu decentralizovaného interního auditu, pokud splňují alespoň jedno z kritérií uvedených v odst. 1.

Pro obě varianty je společné, že správce veřejného rozpočtu, který je poskytovatelem veřejné finanční podpory, a u kterého se služba interního auditu nezřizuje, zajistí nezávislé ověření operací. Podrobnosti postupů nezávislého ověření stanoví ministerstvo vyhláškou. Předpokládá se, že toto nezávislé ověření bude řešeno formou outsourcingu.

**K § 88 (Působnost služby interního auditu)**

Ustanovení obsahuje normu, podle které se při určení působnosti služby interního auditu postupuje obdobně jako při určení působnosti služby inspekce podle § 66 odst. 1, tzn., že 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, u subjektů zapojených do ověřování. Dále služba interního auditu vykonává audit u příjemce veřejné finanční podpory.

Toto ustanovení spolu s variantami zřízení služby interního auditu podle § 85 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 zodpovědnosti 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 zodpovědnost 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 § 89 (Nezávislost služby interního auditu)**

**K odst. 1**

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, kteří jsou společně a nerozdílně zodpovědní za zavedení systému vnitřního řízení a kontroly, a tedy i za zavedení a udržování služby interního auditu, jsou povinné zajistit nezávislost funkce interního auditu, především její nezávislost a objektivitu. Ta může být dosahována za předpokladu neexistence podmínek ohrožujících schopnost interního auditu vykonávat zodpovědnosti nezaujatým způsobem.

**K odst. 2 a 3**

Služba interního auditu je v přímé funkční podřízenosti výboru pro audit, který je povinen zajistit prostřednictvím schvalujícího orgánu, případně schvalující osoby, funkční a organizační nezávislost funkce interního auditu v souladu s mezinárodními standardy. Konkrétně se jde o „**standard IIA 1100 - Nezávislost a objektivita**“, podle kterého je nezávislost dosažena za předpokladu neexistence podmínek ohrožujících schopnost interního auditu vykonávat zodpovědnosti nezaujatým způsobem. K dosažení nezávislosti je nezbytný přímý a neomezený přístup vedoucího služby interního auditu ke schvalující osobě.

**K odst. 4, 5 a 6**

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 § 90 (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 sděleni informaci závisí na povaze tohoto narušeni“.

K narušení **organizační nezávislosti a objektivity jednotlivce** 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.

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

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 § 91 (Statut služby interního auditu)**

**K odst. 1**

V souladu s výkladem pojmů v Mezinárodním rámci profesní praxe interního auditu[[38]](#footnote-38) se pro účely návrhu zákona **statutem** interního auditu rozumí písemný dokument, který definuje **účel, pravomoci a zodpovědnosti interního auditu**. 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.

**K odst. 2**

Statut služby interního auditu schvaluje výbor pro audit. 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 týká činností interního auditu uvnitř výše uvedeného správce nebo subjektu.

Příslušný schvalující orgán je zodpovědný 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.

**K odst. 3**

Vedoucí interního auditu musí

* pravidelně ověřovat aktuálnost statutu interního auditu,
* předkládat změny statutu interního auditu výboru pro audit ke schválení.

**K odst. 4**

Ustanovení zdůrazňuje a konkretizuje pravomoc Centrální harmonizační jednotky pro interní audit k provádění harmonizace, která zahrnuje koordinaci a dozor nad integrovaným rámcem.

**K § 92 (Asistent interního auditora)**

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), aby se asistentem auditora mohly stát i absolventi vysokých škol nebo pracovníci z jiných útvarů správců veřejných rozpočtů, kteří dle zákona o finanční kontrole zastávali například funkci kontrolora, a vykonávaly veřejnosprávní kontrolu.

Aby byly požadavky na kvalitu a odbornou znalost kladené tímto návrhem zákona splněny, musí nejpozději do 2 let od nástupu do pozice asistenta interního auditora získat autorizaci centrální harmonizační jednotky.

**K § 93 (Interní auditor)**

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 bez nezbytnosti být závislý na podpoře.

Pokud interní auditoři pracují ve velké míře s finančními záznamy a výkazy, musí mít odbornost v oblasti účetních zásad a metod.

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 jiné veřejných subjektů.

Se zřetelem k nutnosti zajištění kvality úkolů, které má kandidát pro funkci interního auditora plnit, je nezbytné, aby formální osvědčení o specializaci v auditním oboru ze strany jiných vzdělávacích institucí ověřil a potvrdila centrální harmonizační jednotka jako způsobilé k prokázání splnění dalších předpokladů interním auditorem.

**K odst. 2**

K výběru kandidátů na zařazení do pracovních pozic ve službě interního auditu, je vedoucí služby interního auditu oprávněn vždy vyjádřit svůj souhlas předem.

Schvalující orgán nebo schvalující osoba, případně jiná osoba, které plní podle jiného právního předpisu funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, nezařadí do služby interního auditu bez souhlasného stanoviska vedoucího této služby.

To platí i při rozhodování o rozhodování o ukončení funkce interního auditora zaměstnancem.

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

**K § 94 (Vedoucí služby interního auditu)**

**K odst. 1**

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

Vedoucím interního auditu [[39]](#footnote-39) se rozumí osoba na nejvyšší pozici v konkrétní organizaci, která odpovídá za interní audit.

Základní informace o kvalifikačních požadavcích jsou podány v důvodové zprávě k ustanovení § 95 – Interní auditor, a to včetně požadavků na odbornost a její prokázání prostřednictvím autorizace.

Se zvláštním zřetelem k nutnosti zajištění kvality úkolů, které má kandidát na funkci vedoucího služby interního auditu plnit, je nezbytné, aby formální osvědčení o specializaci v auditorském oboru ze strany jiných vzdělávacích institucí ověřila a potvrdila Centrální harmonizační jednotka (akreditace).

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

**K odst. 2 až 3**

V ustanovení jsou upravena pravidla jmenování vedoucího služby interního auditu.

S ohledem na výše uváděné chápání role vedoucího služby interního auditu v souladu s mezinárodními standardy a se zvláštním zřetelem k jeho zodpovědnosti za plnění úkolů interního auditu podle tohoto návrhu zákona je nezbytné, aby se kandidát na tuto vedoucí funkci v orgánu státní správy podrobil výběrovému řízení.

U územních samosprávných celků je tato praxe uplatňovaná na základě zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

V zásadě je vedoucí útvaru interního auditu jmenován za součinnosti nezávislého orgánu (centrální harmonizační jednotka pro interní audit, výbor pro audit).

**K odst. 4 až 6**

V ustanovení jsou upravena pravidla odvolávání vedoucího služby interního auditu.

Pro odvolání vedoucího služby interního auditu platí, že musí existovat vždy kvalifikované důvody, které jsou v návrhu zákona taxativně vyjmenované. Z hlediska zajištění potřeb schvalujícího orgánu nebo schvalující osoby musí vedoucí služby interního auditu zajistit dva základní úkoly interního auditu, a to plánovací a zpravodajskou. Nezajištění povinností, v jejichž důsledku dojde k selhávání těchto základních funkcí interního auditu, je jedním z důvodů pro jeho odvolání.

Obdobně jako u jmenování, součinnost poskytuje nezávislý orgán (centrální harmonizační jednotka pro interní audit a výbor pro audit).

U územních samosprávných celků odvolává vedoucího služby interního auditu schvalující orgán, v ostatních případech schvalující osoba.

**K § 95 (Uznávání odborné praxe)**

Toto je zmocňovací ustanovení k vydání vyhlášky ministerstva, která stanoví podrobnosti pro uznávání praxe, která je nutným kvalifikačním předpokladem pro výkon funkce interního auditora nebo vedoucího služby interního auditu.

**K § 96 (Přizvané osoby)**

**K odst. 1**

Auditu se můžou vedle interních auditorů a asistentů interních auditorů účastnit i další osoby. Rozhodnutí, zda a jaké osoby budou přizvány, závisí na uvážení vedoucího služby interního auditu. Pro přizvání dalších osob musí být naplněna podmínka, že jejich účast souvisí s účelem prováděného auditu. Tím je zajištěno, že auditu 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. 2**

Vedoucí služby interního auditu je povinen vystavit přizvané osobě písemné pověření a poučit ji o jejich právech a povinnostech, které vyplývají z návrhu zákona. Pověření dokládá oprávnění přizvané osoby účastnit se auditu. Vztah mezi ověřujícím subjektem a přizvanou osobou je upraveno jejich vzájemnou dohodou (smlouvou).

**K odst. 3**

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 interním auditorům (např. ustanovení § 121). Jde zejména o povinnost ověřovaného subjektu a povinné osoby poskytnout přizvané osobě součinnost při provádění interního auditu a povinnost přizvané osoby zachovávat mlčenlivost.

**K § 97 (Zapojení do postupů ověřování za účelem interního auditu)**

**K odst. 1**

Ustanovení stanoví podmínky, za nichž lze do provádění interního auditu zapojit externí subjekty. Na externí subjekty jsou kladené obdobné podmínky jako na interní auditory. Stejně jako interní auditoři musí splňovat tyto podmínky

* svéprávnost (§ 94 písm. a)),
* bezúhonnost (§ 23),
* vysokoškolské vzdělání (§ 94 odst. písm. b)),
* autorizace (§ 95 odst. 1 písm. b)),
* dvouletá praxe v interním auditu dle tohoto zákona nebo zákona č. 320/2001 Sb., nebo v auditu podle zákona o auditorech nebo kontrole podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu (§ 95 odst. 1 písm. c)).

Dále se vyžaduje souhlas výboru pro audit.

Aby byla zajištěna požadovaná kvalita provádění interního auditu, stanoví zákon podmínku, že externí subjekt může interní audit podle tohoto zákona vykonávat jen v případě, že je držitelem certifikace udělené centrální harmonizační jednotkou.

Tyto podmínky musí splnit všechny subjekty zapojené do postupů ověřování, které mají vykonávat interní audit, tedy nejen externí dodavatelé, ale i jiný správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty.

**K odst. 2**

Jelikož Centrální harmonizační jednotka v rámci své pravomoci k harmonizaci vykonává dozor nad zavedením integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly a to včetně dozorem nad kvalitou interního auditu, musí ji vedoucí služby interního auditu informovat o zapojení externích subjektů do výkonu interního auditu.

**K § 98 (Manuál služby interního auditu)**

Ustanovení ukládá službě interního auditu povinnost zpracovat manuál, resp. příručku, která bude poskytovat interním auditorům při plnění auditorských úkolů podporu v zájmu souladu s mezinárodními standardy, nikoliv tyto standardy nahrazovat. Interní auditor by měl při používání tohoto manuálu uplatňovat svůj odborný úsudek a zohledňovat konkrétní okolnosti a podmínky prováděného auditu.

Předpokládá se, že úzkou součinnost při přípravě tohoto základního metodického materiálu poskytne službě interního auditu Centrální harmonizační jednotka.

*Hlava 2 – Výbor pro audit*

**K § 99 (Výbor pro audit)**

**K odst. 1 a 2**

Toto ustanovení upravuje výbory pro audit jako zcela nový prvek řádné správy a řízení veřejných záležitostí, zajišťovaných v organizační struktuře veřejné správy České republiky.

Tento prvek veřejné kontroly má přispět ke zvýšení podpory vlády, resp. i ostatních schvalujících orgánů správců veřejných rozpočtů, při získávání objektivních ujištění o přiměřenosti a účinnosti systémů vnitřního řízení a kontroly a to jak z externího, tak i interního pohledu.

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 zodpovědnost schvalujících orgánů nebo schvalujících osob, výbor pro audit zejména dohlíží nad postupem sestavování závěrečných účtů a účetních závěrek, hodnotí spolehlivost a účinnost systémů vnitřního řízení a kontroly, interního auditu a případně systémů řízení rizik, sleduje proces povinného externího auditu účetní závěrky, posuzuje nezávislost externího dodavatele auditorských služeb a zejména poskytování doplňkových služeb auditovanému subjektu a posuzuje výběr externího dodavatele auditorských služeb.

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 úkolem je posílit nezávislost interního auditu. U stávajícího systému existuje významné riziko, že bude docházet ke krytí chyb ve vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Toto riziko lze eliminovat právě posílení nezávislosti interního auditu a to i prostřednictvím zavedení výborů pro audit.

**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 § 100 (Zřízení a ustavení výboru pro audit)**

**K odst. 1**

Výbor pro audit se zřizuje jen u správců veřejného rozpočtu, u nichž se zřizuje služba interního auditu dle § 88.

**K odst. 2**

Toto ustanovení je ve vztahu k odst. 1 speciální. Pro všechny správce veřejného rozpočtu, kteří jsou organizačními složkami státu, se zřizuje pouze 1 společný Výbor pro audit. Ustanovení dále stanoví, že tento společný Výbor pro audit musí mít zajištěn oddělený rozpočet (v rámci kapitoly ministerstva financí), aby byla zajištěna jeho nezávislost.

**K odst. 3 a 4**

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

Jedním ze základních požadavků je nezávislost, tzn., že nadpoloviční většina členů nemůže vykonávat funkci v orgánu nebo být zaměstnancem a to jak správce veřejného rozpočtu tak všech veřejných subjektů v jeho rozpočtové působnosti.

**K odst. 5**

U společného výboru pro audit organizačních složek státu jmenuje členy výboru ministr. V ostatních případech členy výboru pro audit jmenuje schvalující orgán, přičemž Ministerstvo financí určuje svého kandidáta, kterého schvalující orgán akredituje (uzná oprávnění člena výboru pro audit).

Platí podmínka, že alespoň jeden jeho člen musí mít nejméně tříleté praktické zkušenosti v oblasti účetnictví nebo interního či externího auditu.

Tam, kde se výbor pro audit nezřídí, jeho funkci plní kontrolní výbor zastupitelstva.

**K §  101 (Statut výboru pro audit)**

V ustanovení se určuje postup vymezení statutu výboru pro audit podle § 89 odst. 1 a 2, tzn., že tento dokument vymezí účel výboru, oprávnění a povinnosti tohoto orgánu a jeho členů, povahu jeho činností, resp. jeho hlavních úkolů. Zajištění vydání statutu výboru pro audit je v zodpovědnosti schvalujícího orgánu.

V ustanovení je norma, která ukládá předsedovi výboru pro audit pravidelně posuzovat aktuálnost a úplnost statutu služby interního auditu a předkládat návrhy k jeho případné aktualizaci. Obdobnou povinnost výkonu dozoru nad aktuálností a úplností statutů výborů pro audit je předepsána v ustanovení Centrální harmonizační jednotce.

*Hlava 3 - Kvalita interního auditu*

**K § 102 (Udržování a zvyšování kvality interního auditu)**

„Objektivita je nezaujatý myšlenkový postoj, který umožňuje interním auditorům provádět zakázky takovým způsobem, který zajišťuje důvěru ve výsledek jejich práce a **zamezuje přijímání kompromisů ohledně její kvality**. Objektivita vyžaduje, aby interní auditoři nepodřizovali svůj úsudek týkající se předmětu auditu jiným subjektům nebo jedincům. Ohrožení objektivity musí být řízeno na úrovni jednotlivého auditora zakázky, funkčních a organizačních úrovní.“[[40]](#footnote-40)

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 tento program a způsobu hodnocení ve smyslu standardů IIA 1310, 1311 a 1312.

V ustanovení je dána dispozice Ministerstvu financí ke stanovení prováděcího právního předpisu o bližších podrobnostech k nastavení mechanismů pro udržování a zvyšování kvality auditu, kterou se rozumí i soulad se standardem IIA 1320 o podávání zpráv o programu pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu.

**K § 103 (Program pro udržování a zvyšování kvality interního auditu)**

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[[41]](#footnote-41).

**K §  104 (Pravidelné interní hodnocení)**

Toto ustanovení obsahuje konkrétní normy ve smyslu standardů IIA 1311 a 1312 pro hodnocení. Bližší podrobnosti stanoví vyhláška ministerstva.

**K § 105 (Pravidelné interní hodnocení)**

Toto ustanovení obsahuje konkrétní normy ve smyslu standardů IIA 1311 a 1312 pro hodnocení. Bližší podrobnosti stanoví vyhláška ministerstva.

**K § 106 (Pravidelné externí hodnocení)**

Toto ustanovení obsahuje konkrétní normy ve smyslu standardů IIA 1311 a 1312 pro hodnocení. Bližší podrobnosti stanoví vyhláška ministerstva.

*Hlava 4 – Plánování auditu*

**K § 107 (Plány interního auditu), § 108 (Strategie interního auditu), § 109 (Střednědobé priority interního auditu), § 110 (Roční plán interního auditu), § 111 (Předkládání plánu interního auditu ke schválení)**

Ustanovení stanovuje základní přístup k plánování interního auditu, a to sestavení auditní strategie, střednědobých priorit auditu a ročního plánu auditu.

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

Auditní strategie propojuje cíle orgánu veřejné správy[[42]](#footnote-42) a střednědobé priority interního auditu včetně potřeb správce veřejného rozpočtu a je doplněna o využívaný základní přístup výběru vzorku pro audit operací.

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.

Podle Standardu pro výkon interního auditu 2010 – Plánování útvar interního auditu

* zpracovává auditní strategii i roční plán na základě hodnocení rizik vypracovaného orgánem vedení (rozuměj schvalující orgán a schvalující osobu a jí přímo podřízené vedoucí zaměstnance),
* dále bere v úvahu výsledky jednotlivých kontrol,
* auditní strategie a roční plány jsou po projednání výborem pro audit závazné a jejich schválení schvalujícím orgánem a schvalující osobou,
* případné změny v ročním plánu interního auditu lze uskutečnit úpravou ročního plánu a schválením upraveného ročního plánu,
* auditní strategie se aktualizuje každý rok; musí být zohledněny konkrétní skutečnosti, které jsou známé v období jejího zpracovávání,
* plány auditu jsou projednávány s výborem pro audit a následně schváleny schvalujícím orgánem a schvalující osobou,

V ustanovení jsou upraveny základní dispozice pro plánování interního auditu a pro obsah plánovací dokumentace.

**K § 112 (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.

Jiným právním předpisem se myslí například přímo aplikovatelná nařízení EU.

*Hlava 5 – Příprava interního auditu*

**K § 113 (Auditní spis)**

Ustanovení obsahuje dispozice k založení auditního spisu, deklaratorní seznam dokumentů pořízených v souvislosti s přípravou, výkonem a sledováním plnění akčního plánu přijatých doporučení auditora (opatření k odstranění nedostatečností či nedostatků).

**K § 114 (Předběžné šetření)**

Ustanovení upravuje postup, resp. přehled úkonů předběžného šetření vymezení oprávnění a povinností auditora ke splnění tohoto účelu.

**K § 115 (Zadání a program interního auditu)**

Ustanovení upravuje postup, resp. přehled úkonů, na základě kterých vypracuje návrhy zadání a program auditu, včetně kompetencí vedoucího služby interního auditu ke schválení obou dokumentů.

*Hlava 6 – Výkon interního auditu*

**K § 116 (Zahájení auditu)**

Obecně ze uvést k procesním pravidlům pro plnění auditorských úkolů[[43]](#footnote-43) , že jsou upravena tak, aby podporovala věcný obsah funkce interního auditu při formování vnitřního prostředí veřejné správy k úspěšnému naplňování hlavního účelu systémů vnitřního řízení a kontroly podle § 11 návrhu zákona.

Tím je v zájmu plnění tohoto účelu míněna především náležitá profesní péče se zvláštním důrazem na možnosti ochrany proti podvodům, jiným úmyslným nedovoleným jednáním, chybám a opomenutím, neefektivnostem, plýtvání, neúčinnostem[[44]](#footnote-44) a konfliktům zájmu.

Rovněž tak interní auditoři musí věnovat zvláštní pozornost okolnostem a činnostem, které jsou spojeny s vyšší pravděpodobností výskytu nesrovnalostí.

Proto úprava procesních pravidel zahrnuje postupné kroky[[45]](#footnote-45), napomáhající testovat a identifikovat spolehlivost, funkčnost a účinnost řídicích a kontrolních mechanismů a doporučovat zlepšení s cílem zajistit soulad s přijatelnými postupy a dobrou praxí.

Je třeba zmínit i skutečnosti související se zahájením výkonu auditu.

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, oprávněná k jeho výkonu písemně oznámit auditovanému subjektu v době mezi vydáním oznámení o výkonu auditu a zahájením šetření na místě u auditovaného subjektu, a to z důvodu, aby auditovaný subjekt mohl vytvořit podmínky k výkonu auditu a poskytnout za tím účelem součinnost.

Dále je stanoveno, že audit může vykonávat pouze zaměstnanec, který je k tomu písemně pověřen.

První významnou okolností auditního procesu je, že audit zahajuje vedoucí služby interního auditu pokynem, který musí být zdokumentován.

Druhou významnou okolností je rozhodnutí vedoucího služby interního auditu, který interní auditor nebo skupina interních auditorů provede audit na základě jejich prohlášení o objektivitě a nezávislosti.

Třetí významnou okolností je, že audity jsou prováděny na základě vyhodnocení rizik.

**K § 117 (Povinnosti interního auditora) a § 118 (Oprávnění interního auditora)**

Povinnosti a oprávnění auditora jsou koncipována s ohledem na dosažení hlavního cíle auditu. Aby mohl být tento hlavní cíl auditu dosažen, musí auditní ověřování probíhat obdobně jako ověřování podezření na porušení dle § 62 odst. 1 inspektorem.

Tzn., že interní auditor musí mít obdobné povinnosti a oprávnění, a to především za účelem shromáždění dostatečných a spolehlivých důkazů o skutečném stavu operací, zvláště jedná-li se o jejich financování zcela nebo z části z veřejného rozpočtu a o hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky, spravovanými auditovaným subjektem.

S ohledem na odlišnost hlavního cíle auditu od cíle inspekce jsou povinnosti a oprávnění a interních auditorů při provádění auditu redukovány o oprávnění okamžitého a neohlášeného přístupu ke všem informacím a do prostor auditovaných subjektů.

Navíc má interní auditor povinnost podat písemné prohlášení o své nezávislosti a objektivnosti před zahájením provádění auditu.

Interní auditor též z povahy věci nepotřebuje disponovat povinnostmi a oprávněními, které jsou nezbytné pro ověřování podezření na porušení dle § 62 odst. 1, včetně řízení v této věci.

V případě podezření na porušení dle § 62 odst. 1 vedoucí služby interního auditu předá záznam/písemnou zprávu o tomto zjištění, bez zbytečného odkladu službě inspekce.

V ustanoveních jsou 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.

V normě odstavce 1 písm. e) ustanovení § 114 je uvedena povinnost interního auditora vyhotovit auditní zprávu. Pro vyhotovení zprávy není záměrně stanovena lhůta, neboť proces vytvoření této zprávy nezávisí pouze na auditorovi, nýbrž i na auditovaném subjektu.

U tohoto procesu je někdy potřebné uskutečnit opakovaná jednání auditora s auditovaným subjektem, a vzhledem k této skutečnosti není vhodné stanovit lhůtu, do kdy má být auditní zpráva vypracována.

**K § 119 (Povinnosti ověřovaného 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 přijala na základě doporučení interního auditora.

Lhůtu pro podání zprávy o přijatých opatřeních stanovuje interní auditor s ohledem na charakter zjištění a z nich vyplývajících doporučení.

**K § 120 (Auditní zpráva)**

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.

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 dní, přičemž dny jsou počítány ode dne, kdy auditovaný subjekt obdržel návrh zprávy.

Lhůta ne kratší než 10 pracovních dní je zvolena z důvodu jednotnosti s lhůtou pro podání námitek stanovenou zákonem 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Interní auditor po obdržení stanoviska auditovaného subjektu a jejího návrhu opatření k nápravě zjištěných nedostatků vypracuje na základě návrhu zprávy a stanoviska, je-li zasláno, auditní zprávu. Stanovisko auditované osoby je přílohou auditní zprávy.

Přílohou zprávy je rovněž zdůvodnění, proč jednotlivé body stanoviska byly či nebyly uznány.

V tomto ustanovení je auditovanému subjektu dána povinnost písemně informovat službu interního auditu, oprávněnou k výkonu auditu o přijetí opatření, včetně termínů a stavu plnění, ve lhůtě stanovené při projednání a předání této auditní zprávy.

Lhůtu pro podání zprávy o přijatých opatřeních stanovuje interní auditor s ohledem na charakter zjištění, z nich vyplývajících doporučení a možností auditovaného subjektu uskutečnit přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

Mezinárodní auditní standard IIA 2420 – Kvalita zpráv stanoví, že "Zprávy musí být přesné, objektivní, jasné, stručné, konstruktivní,".

Interpretace tohoto standardu je podřazena výkladu Mezinárodního institutu interních auditorů.

S jejím použitím lze považovat za

* **přesné** zprávy, které neobsahují chyby a zkreslení a věrným způsobem odpovídají zjištěným skutečnostem,

* **objektivní** zprávy, které jsou nestranné, nezaujaté a nezkreslené a jsou výsledkem spravedlivého a vyváženého ohodnocení všech souvisejících skutečností a okolností,
* **jasné** zprávy, které jsou snadno pochopitelné a logické, neobsahují nepotřebné technické výrazy a poskytují všechny významné a relevantní informace,
* **stručné** zprávy, které jdou k podstatě věci a vyhýbají se nepotřebným podrobným popisům, přemíře detailu, nadbytečnosti informací a rozvláčnosti,
* **konstruktivní** zprávy, které přinášejí adresátovi a organizaci prospěch a zdokonalení tam, kde je to potřebné,
* **úplné** zprávy, které nepostrádají nic, co by bylo nezbytné z hlediska cílové skupiny uživatelů a obsahují všechny významné a související informace a pozorování nezbytná pro zdůvodnění doporučení a závěru,
* **včasné** 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.

Mezinárodní standard IIA 2410 – Kritéria komunikace stanoví, že „zprávy musí 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 vnitřního řízení a kontroly prostřednictvím výročních auditních zpráv a výročních stanovisek, a je poskytována všem zainteresovaným stranám, které se v rámci vymezené zodpovědnosti podílejí na uskutečňování operací, financovaných z veřejného rozpočtu v zájmu plnění schválených cílů.

Podle mezinárodního standardu 1322 IIA – Informování, týkající se nesouladu je povinností vedoucího služby interního auditu, který poskytne informace v případě nedodržení stanovených standardů, a to zvláště v těch případech, pokud tento nesoulad ovlivní celkový rozsah nebo postupy interního auditu.

V takovém případě musí být o této skutečnosti informován příslušný schvalující orgán, výbor pro audit a schvalující osoba.

Auditní zpráva by měla obsahovat jasná vyjádření auditního názoru a přesvědčivá doporučení, na jejichž základě vedoucí auditovaného subjektu přijme 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.

Celkovou zodpovědnost 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.

Svá zjištění, je-li to možné, předloží interní auditor nebo vedoucí skupiny interních auditorů dotčeným vedoucím pracovníkům auditovaného subjektu již v průběhu provádění auditu.

Návrh (předběžná verze) auditní zprávy je připravována vedoucím skupiny interních auditorů a interními auditory pro závěrečné jednání před vydáním auditní zprávy.

Předběžnou verzi auditní zprávy musí zkontrolovat a revidovat vedoucí služby interního auditu nebo jím pověřený interní auditor. Touto kontrolou musí zajistit, že auditní zjištění, závěry, názory a doporučení jsou podepřeny věcnými, spolehlivými a dostatečnými důkazy.

S ohledem na předpokládaný velký objem prováděných auditů operací je vhodné nastavit systém předávání zpráv schvalující osobě z těchto auditů odlišně než z auditů systémů, resp. zprávy z auditů operací schvalující osobě nepředkládat jednotlivě, ale jejich souhrnné výsledky postihnout ve  výroční auditní zprávě.

V případě předávání všech auditních zpráv schvalující osobě může dojít k jejímu zahlcení a následně tak může situace dospět k pouhému formalizmu.

Výsledky z provedeného auditu systému naopak může příslušná pověřená schvalující osoba z operativního hlediska využít ke zlepšení řídicích a kontrolních procesů.

Zároveň by měla být auditní zpráva zpřístupněna vedoucímu účetní služby a vedoucímu služby inspekce, přičemž pokud tato zpráva obsahuje podezření na porušení dle § 62 odst. 1, pak ji musí vedoucí služby interního auditu zpřístupnit písemným záznam / dílčí auditní zprávou těmto činitelům ve lhůtě do 3 pracovních dnů.

Relevantní událostí je ukončení auditu, za který se považuje předání auditní zprávy[[46]](#footnote-46) auditovanému subjektu. V tomto případě je výraz „předání“ použit jako ekvivalent výrazu „doručení“.

Norma v odstavci 2 ustanovení upravuje distribuci výsledků auditu, tj. auditní zprávy. Tuto distribuci zajišťuje vedoucí služby interního auditu, přičemž je povinen zajistit její předání schvalujícímu orgánu nebo schvalující osobě, neboť tento orgán a tato osoba jsou zodpovědné společně a nerozdílně 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.

**K § 121 (Mezitímní auditní zpráva)**

**K odst. 1**

Mezitímní auditní zprávu interní auditor vypracovává, pokud v průběhu auditu zjistí podezření na závažné porušení podle § 62 odst. 1. Co je závažné porušení, závisí na konkrétních okolnostech a posouzení souvisejících rizicích interním auditorem. O závažné porušení půjde vždy, pokud je s ním spojeno podezření na spáchání trestného činu. Tuto mezitímní auditní zprávu předá službě inspekce (§ 71) a pokračuje dál v provádění auditu.

 **K odst. 2 a 3**

Postup vypracování mezitímní auditní zprávy je obdobný jako u auditní zprávy, s tím rozdílem, že osoba odpovědná za auditní oblast má k vyjádření ke zprávě kratší lhůtu a nevypracovává akční plán.

**K § 122 (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 7 – Sledování plnění přijatých opatření*

**K § 123 (Sledování plnění přijatých opatření)**

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 následné kontroly, který bude sledovat a zaručovat, že nápravná opatření byla účinně provedena, nebo že vedení organizace převzalo zodpovědnost za riziko neprovedení nápravných opatření.

Realizace doporučení z provedeného auditu spadá do zodpovědnosti vedoucího auditovaného subjektu, nikoliv  interního auditora. Interní auditor doporučuje normy, které mají být splněny, aby se napravily nedostatky, avšak nenavrhuje, nezavádí ani nesestavuje koncept postupů nebo systémů.

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

Akční plán usnadňuje následné prověření přijetí adekvátních nápravných opatření a zvyšuje účinnost realizace akčních plánů, neboť vyjmenovává všechna doporučení výsledné auditní zprávy a u každého z nich uvádí komentáře vedoucího auditovaného subjektu, jméno odpovědné osoby 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.

*Hlava 8 – Výroční auditní zpráva*

**K § 124 (Výroční auditní zpráva)**

Ustanovení o výroční auditní zprávě obsahuje především zhodnocení úrovně spolehlivosti a účinnosti systémů vnitřního řízení a kontroly správců veřejných rozpočtů, včetně oblastí, ve kterých byly detekovány významné systémové nesrovnalosti, a údaje o míře chybovosti zjištěné při auditech.

Rovněž tak toto ustanovení uvádí potvrzení o stavu nezávislosti služby interního auditu a o tom, že při výkonu auditu byly uplatňovány mezinárodní auditorské standardy.

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

Důležitou normou tohoto ustanovení je, že vedoucí služby interního auditu zajistí vložení výroční auditní zprávy do informačního systému centrální harmonizační jednotky.

*Hlava 9 – Společná ustanovení*

**K § 125**

Postupy interního auditu stanoví předložený návrh zákona a jeho prováděcí vyhlášky a dále mezinárodní standardy.

*ČÁST PÁTÁ – HARMONIZACE INTEGROVANÉHO RÁMCE SYSTÉMŮ VNITŘNÍHO ŘÍZENÍ A KONTROLY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ*

*Hlava 1 – Obecná ustanovení*

**K § 126 (Harmonizace integrovaného rámce)**

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 integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly.

Nedílnou součástí funkčního modelu Public Internal Control (PIC) na evropské úrovni, který byl stručně charakterizován v obecné části důvodové zprávy, 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 centrální harmonizační jednotky 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 zodpovědnosti členského státu, ale též s nejlepšími zkušenostmi mezinárodní dobré praxe řídicích a kontrolních systémů aplikovaných na správu národních rozpočtových zdrojů.

Generální ředitelství 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.

Toto ustanovení vymezuje, co se rozumí harmonizací.

Harmonizace je nedílnou součástí integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly.

Zahrnuje zejména

* tvorbu koncepce integrovaného rámce, tvorbu a koordinaci zavádění nové legislativy,
* rozvoj a podporu metodologie manažerské zodpovědnosti a nezávislého systému interního auditu v souladu s mezinárodně uznanými standardy a dobrou praxí ve všech subjektech veřejného sektoru,
* koordinaci sdílení a konsolidace zkušeností při implementaci přijatých standardů a legislativy za účelem zvyšování účinnosti a spolehlivosti systémů vnitřního řízení a kontroly,

a to včetně výkonu nezávislého dozoru nad zajištěním kvality interního auditu v celé oblasti správy a řízení veřejných zdrojů.

Harmonizace je institucionalizovanou službou začleněnou do nejvyššího stupně integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly veřejné správy. Zajišťuje vládě podklady pro přijetí návrhů koncepcí a legislativních opatření v oblasti nakládání s veřejnými prostředky.

Dozor, který vykonává Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí, se řídí pravidly stanovenými pro postup při interním auditu. Kontrolní řád se nepoužije.

**K § 127 (Působnost)**

Zodpovědnost za harmonizaci je v členských státech Evropské unie zpravidla přiřazována ministerstvu financí, v některých případech též i vládě. Toto ustanovení působnost k harmonizaci stanoví pro Ministerstvo financí.

**K §  128 (Nezávislost centrální harmonizační jednotky)**

Ministerstvo financí je podle kompetenčního zákona ústředním správním úřadem mimo jiné pro státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet, státní pokladnu České republiky, finanční hospodaření, finanční kontrolu, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, účetnictví a audit.

Specifikem Ministerstva financí je i působnost správce k několika kapitolám státního rozpočtu. Postavení auditního orgánu (autority) při plnění sdílené zodpovědnosti České republiky při výkonu správy a řízení programů a akcí spolufinancovaných ze zahraničních zdrojů Evropské unie, jiných států nebo mezinárodních organizací je dalším specifikem Ministerstva financí.

Evropská komise doporučuje přistupujícím a členským státu, aby útvar, který zabezpečuje funkci harmonizaci, měl obdobné postavení jako útvary interního auditu, tedy aby byl nezávislý na řídicích a kontrolních strukturách organizace, u které je zřizován. Zajištění nezávislosti je nutné pro zabezpečení řádného plnění úkolů harmonizace, zejména tvorby koncepce, legislativy a vykonávání dozoru.

Nezávislost centrální harmonizační jednotky je zajištěna funkční podřízeností výboru pro harmonizaci, přímou organizační podřízeností generálnímu auditorovi a oddělenými finančními prostředky v rámci rozpočtové kapitoly Ministerstva financí.

Kromě zdrojů finančních má útvar centrální harmonizace zajištěn i minimální počet systemizovaných míst (§ 133). Přímá organizační podřízenost centrální harmonizace a dohledu generálnímu auditorovi je výrazem garance pro vládu a v rámci sdílené zodpovědnosti ČR za zajištění řádné správy a řízení evropských fondů i pro Evropskou komisi, že plnění úkolů v oblasti řídicího a kontrolního systému veřejné správy je přímo monitorováno ministrem financí.

Silná pozice útvaru centrální harmonizace v oblasti dozorového auditu (tzv. auditu auditů) je předpokladem pro poskytnutí dostatečné jistoty vládě o tom, že se jí dostává nezávislého objektivního ujištění o fungování integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly.

Navrhovaná právní úprava postavení útvaru centrální harmonizace má zajistit kontinuitu jeho funkcí celostátně nezávisle na změnách politických podmínek.

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 §  129 (Narušení nezávislosti)**

Toto ustanovení stanoví postup v případě, kdy dojde k narušení nezávislosti centrální harmonizační jednotky.

**K § 130 (Statut centrální harmonizační jednotky)**

Pro řízení činnosti útvaru centrální harmonizace je, obdobně jako je tomu u služby interního auditu, nezbytné vytvoření písemného statutu.

Tím jsou vytvářeny pojistky proti jakýmkoliv latentním nebo otevřeným snahám o ovlivnění nezávislé objektivně ujišťovací funkce útvaru centrální harmonizace z různých řídicích úrovní vnitřní organizační struktury Ministerstva financí.

Zodpovědnost vlády za jeho vydání je deklarací o funkční nezávislosti centrální harmonizace na všech správcích veřejného rozpočtu, jiných veřejných subjektech a všech právnických a fyzických osobách, zapojených do řízení, kontroly a nakládání s veřejnými prostředky při zabezpečování úkolů veřejné správy.

V případech pochybností nebo nedorozumění představuje statut formální písemnou „dohodu“ s ministrem financí a vládou týkající se činnosti centrální harmonizace při plnění své funkce uvnitř i vně tohoto ministerstva.

**K § 131 (Vedoucí centrální harmonizační jednotky)**

V tomto ustanovení jsou upraveny požadavky na vedoucího centrální harmonizační jednotky a podmínky pro jeho odvolán.

Řízením útvaru centrální harmonizace může být pověřena pouze osoba s vysokým kreditem odborníka v oblasti řídicích a kontrolních systémů, který je oddělen od politických závazků.

Vedoucí útvaru centrální harmonizace je jmenován ministrem. Odvoláván může být pouze z důvodů taxativně stanovených vládou. Pro jmenování a odvolání se vyžaduje souhlas výboru pro harmonizaci, jinak je jmenování nebo odvolání neplatné.

Zvláštní procedurou jmenování a odvolávání jsou upraveny pojistky pro obsazování této funkce mimořádného významu profesně způsobilým kandidátem a proti snadné obměně v této funkci, se zvláštním zřetelem na nutnost vyloučení rizika politizace této funkce.

**K § 132 (Generální auditor)**

Toto ustanovení stanoví požadavky na generálního auditora.

Tato funkce se v jiných členských státech označuje např. jako „Generální interní auditor veřejné správy“, „Vládní komisař interního auditu“, nebo „Generální ředitel pro interní audit ve veřejné správě“.

Generální auditor je vedoucím zaměstnancem Ministerstva financí (státu) a současně zastává funkci pověřené schvalující osoby pro problematiku integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě.

**K §  133 (Výbor pro harmonizaci)**

Obdobně jako je tomu v ustanovení § 80 (Varianta 1) / § 78 (Varianta 2) upravující možnost zřídit u správce veřejného rozpočtu výbor pro audit za účelem posílení funkce dohledu nad činnostmi v rámci vnitřního a kontrolního systému tohoto správce, poskytuje se vládě v tomto ustanovení možnost zřídit vládní výbor pro audit jako orgán podpory při zajištění dohledu nad fungováním řídicího a kontrolního systému veřejné správy v integrovaném rámci.

Vládní výbor pro audit není součástí řídicích a výkonných struktur Úřadu vlády nebo Ministerstva financí, anebo jiného správce veřejného rozpočtu či jiného veřejného subjektu. Platí zde obdobně jako u výborů pro audit správce veřejného rozpočtu podmínka, že alespoň jeden jeho člen musí mít nejméně tříleté praktické zkušenosti v oblasti účetnictví nebo interního či externího auditu.

Jestliže vláda tento svůj vládní výbor pro audit nezřídí, jeho funkci plní sama.

Aniž by byla dotčena zodpovědnost vlády, vládní výbor pro audit zejména hodnotí účinnost řídicího a kontrolního systému veřejné správy, sleduje proces externího auditu zajišťovaného Nejvyšším kontrolním úřadem a monitoruje další významné skutečnosti, které jsou významné z hlediska zajištění řádné správy a řízení veřejných financí a hospodaření s veřejnými prostředky.

**K 134 (Statut výboru pro harmonizaci)**

Statut je dokument, který detailněji konkretizuje **účel, pravomoci a zodpovědnosti.** Statut dále definuje charakter poskytovaných služeb, včetně poradenských služeb.

*Hlava 2 – Harmonizace a koordinace kvality interního auditu*

**K § 135 (Koordinace zajištění a zdokonalování kvality interního auditu)**

Účelem dozoru je vytváření podmínek pro efektivní a koordinovanou podporu správcům veřejného rozpočtu a právnickým osobám zřízeným k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo na základě zvláštního předpisu, konkrétně k vytvořením jednotného schématu struktury a jasného vymezení zodpovědností výkonných orgánů, příkazců a hlavních účetních za fungování řídicích a kontrolních mechanismů na každé úrovni finančního řízení a kontroly, a současně k vymezení vztahu těchto výkonných řídicích struktur k zodpovědnostem interního auditu tak, aby se optimalizovaly zavedené řídicí a kontrolní systémy s dostatečnou transparentností funkcí a standardizací činností (oddělení zodpovědností systému finančního řízení a kontroly od zodpovědností systému interního auditu). Dále koordinuje zavedení dlouhodobě fungujících programů v oblasti vzdělávání interních auditorů a dohlíží na jejich realizaci.

Výkon dozoru lze chápat jako monitorovací nástroj centrální vlády nad souladem stavu řídicích a kontrolních systémů s požadavky uvedenými v ustanoveních tohoto zákona a v mezinárodně uznaných standardech a normách pro vnitřní řídicí a kontrolní systémy.

Prováděním jednorázových šetření v rámci centrálního dozoru se ověří, v jaké míře jsou řídicí a kontrolní systémy funkční a účinné a zhodnotí, zda případná doporučení centrální harmonizace jsou v praxi adekvátně plněna.

Útvar centrální harmonizace bude také poskytovat podporu internímu auditu správců veřejných rozpočtů při zajišťování externího hodnocení, které musí být provedeno minimálně jednou za pět let odborně způsobilým a nezávislým externím hodnotitelem nebo externím hodnotícím týmem podle mezinárodního standardu IIA 1312 – Externí hodnocení.

Útvar centrální harmonizace a dohledu v rámci své zodpovědnosti za provádění dohledu nad dodržováním tohoto zákona vytváří podmínky pro zvyšování profesních znalostí, schopností a dovedností (zvyšování kvality intelektuálního kapitálu) zaměstnanců správců veřejných rozpočtů a jiných veřejných subjektů, odpovědných za  řízení a kontrolu financování, za činnost finanční inspekce a za interní audit. Koordinuje zavedení fungujících programů v oblasti průběžného profesního vzdělávání a dohlíží na jejich realizaci.

Útvar centrální harmonizace a dohledu slouží podle tohoto ustanovení jako evidenční centrum integrovaných systémů interního auditu skládajících se z auditního orgánu a jednoho nebo více pověřených auditních subjektů a současně funguje jako centrum vystavování osvědčení o způsobilosti těchto orgánů a subjektů k zařazení do systému jednotného auditu. Účelem úpravy je zajistit podmínky k využití mezinárodně uznávaných standardů pro přebírání práce jiných v zájmu zabránění nadměrnému překrývání auditů, organizovaných z různých úrovní veřejné správy, a současně i v zájmu dosažení vyššího ekonomického efektu a odstranění nadměrné zátěže auditovaných subjektů.

**K § 136 (Autorizace interních auditorů)**

Autorizace interních auditorů je nástrojem k zabezpečení minimálního standardů kvality výkonu služby interního auditu. V souladu s koncepcí PIC centrální harmonizační jednotka vykonává dohled nad kvalitou interního auditu a to i prostřednictvím udělování případně odebírání autorizace interním auditorům.

**K § 137 (Certifikace a evidence subjektů zapojených do ověřování za účelem auditu)**

Ustanovení upravuje postup pro vydávání osvědčení subkontraktorovi, specializovanému pro zajišťování outsourcingu nebo co-sourcingu.

*Hlava 3 – Informační systém centrální harmonizační jednotky*

K § 138

**K odst. 1**

Provoz informačního systému včetně podpory uživatelů je v zodpovědnosti centrální harmonizační jednotky pro interní audit.

**K odst. 2**

Ustanovení stanoví termín pro předkládání výročních zpráv do informačního systému. Zákon o finanční kontrole stanovil povinnost odevzdávat jedinou roční zprávu o výsledcích finančních kontrol. Dále na rozdíl od zákona o finanční kontrole je stanovena osoba zodpovědná za její vložení.

Za vložení konsolidované výroční kontrolní zprávy je odpovědná schvalující osoba a za vložení výroční auditní zprávy vedoucí služby interního auditu. Návrh zákona stanoví základní požadavky na obsah těchto zpráv. Další podrobnosti k obsahu i k struktuře stanoví ministerstvo vyhláškou.

**K odst. 3 a 4**

Dalším vstupem do informačního systému jsou porušení dle § 62 odst. 1 a to ne všechny, ale en ta, která splňují podmínky stanovení v odst. 4. U těchto porušení se bude muset hlásit již jejich oznámení nebo hlášení a následně i výsledek šetření inspekce, pokud porušení dle § 62 odst. 1 potvrdí. Předávání těchto informací je v zodpovědnosti vedoucího služby inspekce.

**K odst. 5**

Ministerstvo stanoví vyhláškou další zejména obsahové a technické podrobnosti předkládání jak výročních zpráv dle odst. 2, tak porušení dle § 62 odst. 1.

*Hlava 4 – Výroční shrnutí*

**K § 139**

**K odst. 1**

Je v zodpovědnosti centrální harmonizační jednotky pro interní audit vypracovat na základě informací shromážděných v informačním systému výroční shrnutí.

Oproti zákonu o finanční kontrole bude výroční shrnutí předloženo ke stanovisku výboru pro centrální harmonizaci předtím, než bude shrnutí předloženo vládě a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

**K odst. 2 a 3**

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 integrovaného rámce.

***ČÁST ŠESTÁ – USTANOVENÍ SPOLEČNÁ A PŘECHODNÁ***

### K § 140 (Společná ustanovení)

Toto ustanovení vychází ze základní koncepce, na níž je tento návrh zákona postaven, a to konkrétně v oblasti harmonizace, která má zajistit stejnou minimální úroveň kvality systému vnitřního řízení a kontroly, tedy i minimální úroveň kvality interního auditu. K tomu návrh zákona zavádí různé nástroje a mezi nimi i certifikaci externích subjektů vykonávajících interní audit.

**K § 141 (Přechodná ustanovení)**

**K odst. 1**

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. 2**

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. 3**

Cílem tohoto přechodného ustanovení je zajistit informovanost centrální harmonizační jednotky, aby mohla objektivně plnit svou funkci v oblasti harmonizace, tedy koordinace a dozoru. Jedná se o registrační tedy evidenční povinnost, bez jakékoliv navazujícího řízení ze strany centrální harmonizační jednotky.

**K odst. 4**

Toto ustanovení je speciální ve vztahu k 6 měsíční lhůtě pro splnění podmínek tohoto zákona stanovené v odstavci 2. Pro splnění podmínky autorizace je interním auditorům dána lhůta delší a to 1 rok z důvodu poskytnutí dostatečného prostoru pro jejich odbornou přípravu.

**K § 142 (Přechodná ustanovení)**

**K odst. 1**

Ustanovení směřuje ke kontinuitě při výkonu interního auditu. Vedoucí interního auditu může ve své funkci pokračovat i po nabytí účinnosti návrhu tohoto zákona, pokud splňuje podmínky dané tímto zákonem, zejména požadavek na kvalifikaci a odbornou praxi a souhlasu výboru pro audit nebo orgánu, který vykonává jeho funkci.

**K odst. 2**

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

**K odst. 3**

Ustanovení stanoví, že poskytování služeb v interním auditu podle zákona o finanční kontrole se započítává do požadavků pro udělení certifikaci externím firmám.

***ČÁST SEDMÁ – ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ***

**K § 143**

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

Účinností návrhu tohoto zákona dojde ke zrušení zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a jeho novel. Předpokládá se, že funkce přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků bude nadále zajištěna kontrolními postupy Nejvyššího kontrolního úřadu.

1. Přijetím zákona o finanční kontrole bylo podmínkou vypořádání kapitoly 28: Finanční kontrola v rámci přístupových jednání České republiky k Evropské unii. [↑](#footnote-ref-1)
2. Srovnej COMPENDIUM of the public internal kontrol systems in the EU Members States, European Commission 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. Public Internal Control (PIC) je aktualizovaný funkční model PIFC na základě inovace standardů vnitřní kontroly COSO, resp. INTOSAI. [↑](#footnote-ref-3)
4. Srov. Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR 2013. Nejvyšší kontrolní úřad. [↑](#footnote-ref-4)
5. Včetně problémů s řízením a kontrolou evropských strukturálních fondů. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zejm. standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru a Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu (standardy IIA). [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)
8. Podle § 3 písm. j) návrhu zákona se schvalujícím orgánem rozumí vláda, rada kraje, rada obce, rada městské části hlavního města Prahy, výbor regionální rady regionů soudržnosti a orgán dobrovolného svazku obcí, zodpovědný za hospodaření s veřejnými prostředky v rámci plnění schváleného veřejného rozpočtu tohoto svazku; starosta v obci, kde se rada nevolí. [↑](#footnote-ref-8)
9. Podle § 3 písm. k) návrhu zákona se schvalující osobou rozumí osoba, která stojí v čele správce veřejného rozpočtu. [↑](#footnote-ref-9)
10. Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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-11)
12. Mezinárodní standardy INTOSAI pro vnitřní kontrolní systém veřejného sektoru, vydané v roce 2006. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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-13)
14. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky byl přijatý Parlamentem České republiky dne 3. Prosince 1997 a vyhlášený ve Sbírce zákonů pod číslem 347/1997 Sb. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zákon o obcích a Zákon o hlavním městě Praze pak obdobné postavení zajišťují i městským částem hlavního města Prahy a městským částem a městským obvodům územně členěných statutárních měst. Na všechny tyto územní korporace přenáší stát určité okruhy přenesené působnosti, kterou vykonávají kromě své vlastní samostatné působnosti. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-18)
19. Například § 3 písm. j) a § 12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 26/2008 Sb. nebo článek 2 odst. 6) 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. [↑](#footnote-ref-19)
20. § 8 odst. 5, § 9 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). [↑](#footnote-ref-20)
21. #  Správce kapitoly ve smyslu § 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

 [↑](#footnote-ref-21)
22. Např. § 5 odst. 1. a 2. zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-22)
23. § 16a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. [↑](#footnote-ref-23)
24. § 35 odst. 2 písm. j) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). [↑](#footnote-ref-24)
25. § 59 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. [↑](#footnote-ref-25)
26. § 18 odst. 1 písm. g) a § 89 odst. 1 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. [↑](#footnote-ref-26)
27. § 84 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). [↑](#footnote-ref-27)
28. Funkční model PIC – Public Internal Control, dříve PIFC – Public Internal Financial Control, vypracovaný Evropskou komisí na pomoc členským a kandidátským státům v jejich úsilí o reformy a modernizaci veřejné správy. [↑](#footnote-ref-28)
29. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Výbor sponzorských organizací Treadwayovy komise). [↑](#footnote-ref-29)
30. International Organisation of Supreme Audit Institutions (Mezinárodní organizace Nejvyšších auditorských institucí). [↑](#footnote-ref-30)
31. Zásada prevence. [↑](#footnote-ref-31)
32. Též rizika. [↑](#footnote-ref-32)
33. Také „ukazatelé“. [↑](#footnote-ref-33)
34. Rozuměj účetní systém správce veřejného rozpočtu nebo účetní systém veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce. Účetním systémem správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu v působnosti tohoto správce se rozumí systém, který slouží k organizaci rozpočtových a finančních informací tak, aby bylo možné, vkládat, třídit a zaznamenávat číselné údaje (srovnej např. článek 151 odst. 1 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. [↑](#footnote-ref-34)
35. Dle zákona o finanční kontrole *bylo v zodpovědnosti správce rozpočtu, který byl fyzickou osobou na rozdíl o návrhu tohoto zákona, kde správcem veřejného rozpočtu je organizační celek veřejné správy..* [↑](#footnote-ref-35)
36. Srovnej § 10 až 17 vyhlášky 416/2004 Sb., o schvalovacích postupech. [↑](#footnote-ref-36)
37. Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-37)
38. International Professional Practices Framework (IPPF), 2013. [↑](#footnote-ref-38)
39. Chief Audit Executive, výklad pojmů v souboru „Mezinárodní rámec profesní praxe interního auditu, 2013. [↑](#footnote-ref-39)
40. Doporučena interpretace standardu IIA 1100 Nezávislost a objektivita. [↑](#footnote-ref-40)
41. Standard IIA 1300 Program pro zabezpečení a zvyšování kvality interního auditu. [↑](#footnote-ref-41)
42. V této souvislosti rozuměj též „správce veřejného rozpočtu. Pojem „orgán veřejné správy je použit pro příměr nového pojmosloví v plánování k tradičnímu pojmu „střednědobý plán“. [↑](#footnote-ref-42)
43. Rozuměj provádění jednotlivých auditů. [↑](#footnote-ref-43)
44. Rozuměj „neschopnost dosahovat cílů“. [↑](#footnote-ref-44)
45. Také „*systematicky uspořádané navazující úkony“.* [↑](#footnote-ref-45)
46. Nikoliv návrhu auditní zprávy. [↑](#footnote-ref-46)