

# V l á d n í n á v r h

## ZÁKON

ze dne ..... 2017

### o řízení a kontrole veřejných financí

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

#### ČÁST PRVNÍ

#### ÚVODNÍ USTANOVENÍ

##### § 1

##### Předmět úpravy

(1) Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie<sup>1)</sup> řízení a kontrolu veřejných financí.

(2) Řízení a kontrola veřejných financí zahrnuje

- a) řídící a kontrolní mechanismy,
- b) interní audit a
- c) kontrolu podle mezinárodních smluv.

*CELEX 32012R0966, 32013R1303*

##### Působnost zákona

##### § 2

(1) Tento zákon se vztahuje<sup>2)</sup> na řízení a kontrolu veřejných financí správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu.

(2) Tento zákon se vztahuje<sup>2)</sup> na řízení a kontrolu veřejných financí veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce, jen pokud tak výslovně stanoví.

*CELEX 32011L0085*

##### § 3

(1) Tento zákon se nevztahuje na řízení a kontrolu veřejných financí zpravodajských služeb České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů a Národního bezpečnostního úřadu. Tento zákon se dále nevztahuje na Policii České republiky a Celní správu České republiky při nakládání se zvláštními finančními prostředky při získávání poznatků o trestné činnosti, používání podpůrných operativně pátracích prostředků, používání

<sup>1)</sup> Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, v platném znění, 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, v platném znění.

<sup>2)</sup> Čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

operativně pátracích prostředků v souvislosti se zajišťováním krátkodobé ochrany osoby a při poskytování zvláštní ochrany a pomoci.

(2) Pro řízení a kontrolu veřejných financí podle odstavce 1 lze použít zvláštní postupy k utajení a zajištění bezpečnosti v řízení a kontrole veřejných financí. Zvláštní postupy stanoví vláda.

## § 4

### Vymezení některých pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí

- a) správcem veřejného rozpočtu
  1. organizační složka státu, která je správcem kapitoly státního rozpočtu,
  2. státní fond,
  3. kraj,
  4. obec,
  5. dobrovolný svazek obcí,
  6. regionální rada regionu soudržnosti,
  7. zdravotní pojišťovna,
- b) veřejným subjektem
  1. organizační složka státu, která není správcem kapitoly státního rozpočtu,
  2. státní příspěvková organizace,
  3. Správa železniční dopravní cesty,
  4. městská část hlavního města Prahy,
  5. městský obvod nebo městská část statutárního města,
  6. příspěvková organizace zřízená krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,
  7. školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,
- c) veřejnými prostředky
  1. příjmy veřejného rozpočtu,
  2. výdaje veřejného rozpočtu,
  3. aktiva a pasiva a
  4. peněžní prostředky poskytované z rozpočtu Evropské unie a jiné peněžní prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodní smlouvy, které správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt spravuje,
- d) veřejným rozpočtem státní rozpočet, rozpočet státního fondu, organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, kraje, obce, městské části hlavního města Prahy, městského obvodu statutárního města, městské části statutárního města, příspěvkové organizace, dobrovolného svazku obcí, regionální rady regionu soudržnosti, souhrnný rozpočet Evropské unie a zdravotně pojistný plán zdravotní pojišťovny,
- e) schvalujícím orgánem vláda, rada kraje, rada obce, rada statutárního města, rada hlavního města Prahy, rada městské části statutárního města, rada městského obvodu statutárního města, výbor regionální rady regionu soudržnosti, orgán určený ve stanovách dobrovolného svazku obcí,
- f) schvalující osobou u obce starosta, u statutárního města primátor, u hlavního města Prahy ředitel magistrátu hlavního města Prahy, u dobrovolného svazku obcí osoba určená ve stanovách, u kraje ředitel krajského úřadu, u regionální rady regionu soudržnosti

- předseda a u zdravotní pojišťovny ředitel; u ostatních správců veřejného rozpočtu se schvalující osobou rozumí osoba, která stojí v čele správce veřejného rozpočtu,
- g) pověřenou schvalující osobou u městské části hlavního města Prahy starosta městské části hlavního města Prahy, u městského obvodu statutárního města starosta městského obvodu statutárního města a u městské části statutárního města starosta městské části statutárního města; u ostatních veřejných subjektů se pověřenou schvalující osobou rozumí osoba, která stojí v čele veřejného subjektu,
  - h) řídící ekonomickou kontrolou hodnocení a ověřování skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky a kontrola nakládání s veřejnými prostředky,
  - i) veřejnou finanční podporou
    - 1. dotace,
    - 2. návratné finanční výpomoci,
    - 3. příspěvky poskytnuté z veřejného rozpočtu zřizovatele,
    - 4. prostředky poskytnuté z veřejného rozpočtu jejich příjemci na základě žádosti a
    - 5. prostředky poskytnuté ze zahraničí na základě mezinárodní smlouvy,
  - j) zaměstnancem státní zaměstnanec, zaměstnanec podle zákoníku práce, příslušník bezpečnostního sboru a voják z povolání.

CELEX 32011L0085

## ČÁST DRUHÁ

### ŘÍDICÍ A KONTROLNÍ MECHANISMY A INTERNÍ AUDIT

#### Hlava I

#### Obecná ustanovení

#### § 5

#### Cíl řízení a kontroly veřejných financí

(1) Cílem řízení a kontroly veřejných financí je zajistit, aby s veřejnými prostředky bylo nakládáno účelně, hospodárně a efektivně.

(2) Správce veřejného rozpočtu, veřejný subjekt a příjemce veřejné finanční podpory nakládá s veřejnými prostředky

- a) účelně, pokud dosažené výsledky odpovídají stanovené potřebě,
- b) hospodárně, pokud jsou zdroje k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu, a
- c) efektivně, pokud je dosaženo co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky.

CELEX 32013R1303, 32012R0966

#### § 6

#### Povinnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu

(1) Schvalující orgán, schvalující osoba a pověřená schvalující osoba jsou povinny ve vzájemné spolupráci zavést, udržovat, zdokonalovat a vyhodnocovat řízení a kontrolu veřejných financí.

(2) Schvalující orgán, schvalující osoba a pověřená schvalující osoba zajistí, aby výdaje na zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí byly přiměřené výdajům vynakládaným na činnost, kterou správce veřejného rozpočtu nebo

veřejný subjekt zajišťuje. Přihlédnou přitom zejména k povaze, rozsahu a složitosti činnosti správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, objemu jejich veřejného rozpočtu, počtu zaměstnanců a možným duplicitám řídicích a kontrolních mechanismů.

(3) U správců veřejného rozpočtu, kterými jsou Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, státní fond nebo zdravotní pojišťovna, vykonává funkci schvalujícího orgánu schvalující osoba.

(4) Vzájemně neslučitelné jsou funkce schvalující osoby, pověřené schvalující osoby a vedoucího útvaru interního auditu.

CELEX 32012R0966, 32013R1303

## § 7

### Správa zahraničních prostředků

(1) Vláda určí ústřední správní úřad, který bude vykonávat podle přímo použitelného předpisu Evropské unie<sup>3)</sup> působnost orgánu odpovědného za zajištění plnění části souhrnného rozpočtu Evropské unie, rozpočtu jiného státu nebo mezinárodní organizace (dále jen „řídicí orgán“), orgánu odpovědného za provádění jeho certifikace (dále jen „certifikační orgán“) nebo orgánu odpovědného za výkon auditu (dále jen „auditní orgán“), podle oboru působnosti ústředního správního úřadu, popřípadě určí ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je nejbližší. Česká republika je oprávněna uzavřít veřejnoprávní smlouvu s územním samosprávným celkem, jejímž předmětem bude plnění působnosti řídicího orgánu.

<sup>3)</sup> 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.

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 Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011.

Nařízení EP a Rady (EU) č. 223/2014 ze dne 11. března 2014 o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám.

Nařízení EP a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu a nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí.

(2) Orgán podle odstavce 1 postupuje při zajištění plnění rozpočtu, provádění certifikace nebo výkonu auditu zahraničních prostředků podle tohoto zákona.

(3) Řídící orgán může uzavřít s jedním nebo více správci veřejného rozpočtu nebo jedním nebo více veřejnými subjekty (dále jen „zprostředkující subjekt“) veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem bude plnění některých nebo všech práv a povinností řídicího orgánu. Touto veřejnoprávní smlouvou není dotčena povinnost řídicího orgánu vykonávat kontrolu a odpovědnost za její výkon.

(4) Řídící orgán nebo certifikační orgán kontroluje plnění požadavků stanovených přímo použitelnými předpisy Evropské unie<sup>3)</sup>; přitom posuzuje

- a) dodržování právních předpisů, rozhodnutí a uzavřených smluv při nakládání s veřejnými prostředky,
- b) dodržování podmínek, za nichž je veřejná finanční podpora poskytována,
- c) správnost zachycení operací souvisejících s veřejnou finanční podporou v účetnictví.

(5) Auditní orgán provádí výkon auditu u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu, kteří se podílejí na správě prostředků poskytnutých ze souhrnného rozpočtu Evropské unie, rozpočtu jiného státu nebo mezinárodní organizace, a u příjemce veřejné finanční podpory poskytnuté z těchto rozpočtů (dále jen „audit zahraničních prostředků“).

(6) Při výkonu auditu zahraničních prostředků se postupuje podle kontrolního řádu s výjimkou § 9 písm. f), § 10 odst. 1 písm. c) a d), § 12 až 19, § 21, § 24 až 27 a podle § 21 odst. 3, § 27, § 29, § 30 odst. 4 a 5, § 31 až 33, § 34 odst. 2 a 3, § 35 odst. 3 a § 36, pokud přímo použitelné předpisy Evropské unie<sup>3)</sup> nestanoví jinak.

*CELEX 32014R0480, 32013R1303*

## § 8

### **Střet zájmů**

Ten, jehož vlastní zájem je v rozporu s naplňováním cíle řízení a kontroly veřejných financí, nesmí vlastní zájem upřednostňovat<sup>4)</sup>. Za vlastní zájem se pro účely tohoto zákona považuje i zájem osoby mu blízké, právnické osoby ovládané touto osobou nebo právnické osoby ovládané osobou blízkou této osoby.

*CELEX 32012R0966, 32012R1268*

## § 9

### **Zajištění řádného výkonu funkce při řízení a kontrole veřejných financí**

(1) Domnívá-li se zaměstnanec, že by jemu udělený pokyn vedl k jednání v rozporu s cílem řízení a kontroly veřejných financí, uvědomí o tom bez zbytečného odkladu osobu, která pokyn udělila.

(2) Trvá-li osoba, která pokyn udělila, na jeho provedení, má zaměstnanec právo po této osobě požadovat, aby mu takový pokyn bez zbytečného odkladu písemně potvrdila.

<sup>4)</sup> Například čl. 32 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.

(3) Zaměstnanec nesmí při řízení a kontrole veřejných financí vykonat pokyn, pokud by se tím mohl dopustit trestného činu nebo přestupku. Byl-li mu takový pokyn udělen, oznámí to bez zbytečného odkladu písemně schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě.

## Hlava II

### **Řídící a kontrolní mechanismy**

#### Díl 1

#### **Obecná ustanovení**

##### § 10

(1) Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt vymezí práva a povinnosti zaměstnanců, kteří řídí a kontrolují veřejné finance, zavede řízení rizik, řízení souladu s právními, technickými a vnitřními předpisy, ekonomickou službu, řídicí ekonomickou kontrolu, ověřování a schvalování majetkových operací (dále jen „řídicí a kontrolní mechanismy“).

(2) Ekonomickou službou je nastavení pravidel pro oběh informací k řízení a kontrole veřejných financí, vedení účetnictví podle zákona o účetnictví, sestavování, úpravy a sledování plnění veřejného rozpočtu, nastavení pravidel platebního styku, ověřování a schvalování majetkových operací a metodické řízení těchto činností.

(3) O zavedení řídicích a kontrolních mechanismů musí být pořízeny a uchovávány záznamy. Při uchovávání záznamů se postupuje podle právních předpisů upravujících archivaci a spisovou službu.

(4) Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce zavedou řídicí a kontrolní mechanismy. Postupují přitom přiměřeně podle odstavců 1 až 3.

#### Díl 2

#### **Řídící ekonomická kontrola**

##### Oddíl 1

##### **Obecná ustanovení**

##### § 11

#### **Výkon řídicí ekonomické kontroly**

(1) Správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt provádějí řídicí ekonomickou kontrolu příjmových a výdajových operací (dále jen „řídicí ekonomická kontrola prvního stupně“).

(2) Správce veřejného rozpočtu dále provádí řídicí ekonomickou kontrolu veřejných subjektů ažadatelů a příjemců, kterým poskytuje veřejnou finanční podporu, a veřejný subjekt dále provádí řídicí ekonomickou kontrolu žadatelů a příjemců, kterým poskytuje veřejnou finanční podporu (dále jen „řídicí ekonomická kontrola druhého stupně“).

(3) Poskytovatel veřejné finanční podpory kontroluje u žadatele a příjemce veřejné finanční podpory

- a) dodržování právních předpisů v přímé souvislosti s poskytovanou veřejnou finanční podporou a
- b) dodržování podmínek stanovených poskytovatelem veřejné finanční podpory.

(4) Řídící ekonomická kontrola se provádí při přípravě operací před jejich zahájením, po jejich zahájení až do jejich ukončení a vyúčtování a při následném hodnocení dosažených výsledků uskutečňovaných operací.

(5) Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt neprovádí schvalovací postupy u operací, u kterých nemůže ovlivnit uskutečnění nebo výši příjmu nebo výdaje.

(6) Zdravotní pojišťovna neprovádí řídicí ekonomickou kontrolu u veřejných prostředků základního fondu a rezervního fondu a při přerozdělování pojistného.

(7) Organizační složky státu, s výjimkou Nejvyššího kontrolního úřadu, státní fondy a státní příspěvkové organizace

- a) předávají Ministerstvu financí informace o plánovaných řídicích ekonomických kontrolách druhého stupně a o jejich výsledcích,
- b) vzájemně koordinují plánované řídicí ekonomické kontroly druhého stupně s cílem předcházet neodůvodněnému souběhu řídicí ekonomické kontroly druhého stupně u stejného veřejného subjektu nebo žadatele nebo příjemce, kterému poskytují veřejnou finanční podporu, a
- c) vzájemně sdílejí výsledky řídicí ekonomické kontroly druhého stupně.

## § 12

### **Smlouvy o výkonu řízení a kontroly veřejných financí**

(1) Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt může uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem je výkon řídicí ekonomické kontroly druhého stupně, pouze pokud výkon této kontroly nemůže z kapacitních důvodů zajistit vlastními zaměstnanci nebo vyžaduje-li výkon této kontroly odborné znalosti, kterými vlastní zaměstnanci nedisponují, nebo tento postup přináší úsporu veřejných prostředků.

(2) Fyzické osoby, které se podílejí na výkonu řídicí ekonomické kontroly podle odstavce 1, jsou povinny zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se při výkonu této činnosti dozví a nezneužít znalosti těchto skutečností. Tyto osoby může zbavit povinnosti zachovávat mlčenlivost ten, v jehož zájmu tuto povinnost mají, nebo ve veřejném zájmu, příslušná schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba.

(3) Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce postupují podle odstavců 1 a 2 přiměřeně.

## § 13

### **Hodnotitel, ověřovatel a schvalovatel**

(1) Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba písemně pověří fyzickou osobu funkcí hodnotitele, ověřovatele a schvalovatele k hodnocení, ověřování nebo schvalování operací.

(2) Výkonem funkce schvalovatele písemně pověří schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba zaměstnance příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

(3) Výkonem funkce schvalovatele písemně pověří schvalující osoba správce veřejného rozpočtu, u něhož se povinně zřizuje útvar interního auditu, vedoucího zaměstnance. Vedoucím zaměstnancem se pro účely tohoto zákona rozumí představený podle zákona o státní službě, vedoucí zaměstnanec podle zákoníku práce, příslušník, který řídí výkon služby

dalších příslušníků podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo nadřízený podle zákona o vojácích z povolání.

(4) Schvalující osoba správce veřejného rozpočtu, který je krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města nebo městskou částí statutárního města, může pověřit výkonem funkce schvalovatele i člena zastupitelstva.

(5) Pokud schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba funkcí schvalovatele nikoho nepověří, vykonává tuto funkci sama.

(6) Funkcí schvalovatele ve fázi před zahájením zadávacího řízení, uzavřením smlouvy nebo vydáním rozhodnutí (dále jen „zahájení výdajové operace“), jakož i ve fázi po zahájení výdajové operace, může být pověřena vždy pouze jedna fyzická osoba. Osoba pověřená funkcí schvalovatele ve fázi před zahájením výdajové operace se může lišit od osoby pověřené funkcí schvalovatele po zahájení výdajové operace. Počet ověřovatelů a hodnotitelů není omezen.

## § 14

### Auditní stopa

Při provádění řídicí ekonomické kontroly musí být pořizeny a uchovávány dokumenty a záznamy související s rozhodnutím o příjmové nebo výdajové operaci, včetně účetních záznamů, ze kterých lze rekonstruovat posloupnost při uskutečňování operace a operaci ověřit (auditní stopa)<sup>5)</sup>.

*CELEX 32013R1303,32014R0480*

## Oddíl 2

### Příjmová operace

## § 15

(1) Ověřovatel u připravované příjmové operace ověří

- a) soulad operace s
  - 1. právními předpisy,
  - 2. cílem řízení a kontroly veřejných financí a
- b) vyhodnocení rizik souvisejících s ověřovanou příjmovou operací.

(2) Ověřovatel, který ověřuje operaci jako poslední, po ověření podle odstavce 1 postoupí podklady související s ověřovanou operací schvalovateli.

(3) Schvalovatel na základě ověření podle odstavce 1 schválí podklady k provedení příjmové operace.

(4) Ověřovatel před přijetím příjmu ověří

- a) existenci pohledávky,
- b) výši pohledávky,
- c) splatnost pohledávky a

---

<sup>5)</sup>Například čl. 25 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje 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 a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu, v platném znění.



d) vyhodnocení rizik souvisejících s ověřovanou operací.

(5) Ověřovatel, který ověřuje operaci jako poslední, postoupí po provedení ověření podle odstavce 4 podklady související s příjmovou operací schvalovateli.

(6) Schvalovatel na základě ověření podle odstavce 4 schválí podklady k přijetí příjmu a předá je osobě vykonávající ekonomickou službu.

(7) Funkce ověřovatele příjmové operace je vzájemně neslučitelná s funkcí schvalovatele příjmové operace.

(8) Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce postupují podle odstavců 1 až 7 přiměřeně.

CELEX 32012R0966

### Oddíl 3 Výdajová operace

#### § 16

#### **Předběžné hodnocení výdajové operace**

(1) Hodnotitel u připravované výdajové operace před schválením záznamu o provedení řídicí ekonomické kontroly prvního stupně před zahájením výdajové operace (dále jen „kontrolní záznam“) provede předběžné hodnocení.

(2) Předběžné hodnocení se provádí u operací, které dosáhnou hodnotu stanovenou vnitřním předpisem. Tento vnitřní předpis vydá schvalující osoba na základě vyhodnocení rizik.

(3) Předběžné hodnocení zahrnuje posouzení

- a) potřeby, která má být uspokojena, a údajů, které ji prokazují,
- b) možných variant uspokojení dané potřeby ve vztahu k cíli řízení a kontroly veřejných financí,
- c) očekávaných výsledků a dopadů,
- d) objemu peněžních prostředků, které jsou nutné
  - 1. k pokrytí výdajů v přípravné, realizační a provozní fázi připravované operace,
  - 2. k zajištění vlastních lidských zdrojů,
  - 3. ke splnění ostatních závazků souvisejících s operací,
- e) připravenosti operace a zkušeností získaných při uskutečňování obdobných operací,
- f) splnění podmínek pro použití zvoleného režimu veřejné zakázky, druhu zadávacího řízení a zadávacích podmínek veřejné zakázky, a jejich souladu s cílem řízení a kontroly veřejných financí, jsou-li tyto podmínky v průběhu provádění předběžného hodnocení známy.

(4) Na základě předběžného hodnocení navrhne hodnotitel způsob a podmínky provedení připravované výdajové operace.

#### § 17

#### **Schvalovací postup před zahájením výdajové operace**

(1) Ověřovatel před zahájením výdajové operace ověří

- a) nezbytnost operace ke splnění úkolů správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu,
- b) soulad operace s právními předpisy,
- c) soulad operace s postupy a podmínkami stanovenými pro zadávání veřejných zakázek,
- d) soulad operace s cílem řízení a kontroly veřejných financí,
- e) soulad operace s předpokládanými možnostmi veřejného rozpočtu po dobu trvání operace,
- f) správné rozpočtové třídění,
- g) vyhodnocení rizik souvisejících s operací a
- h) soulad se způsobem a podmínkami provedení výdajové operace stanovenými podle § 16 odst. 4, pokud bylo předběžné hodnocení provedeno.

(2) Ověřovatel, který ověřuje operaci jako poslední, postoupí po provedení ověření podle odstavce 1 podklady související s připravovanou výdajovou operací schvalovateli.

(3) Schvalovatel na základě skutečností podle odstavce 1 schválí kontrolní záznam. U výdajů, které mají být hrazeny v daném rozpočtovém roce, představuje kontrolní záznam finanční krytí připravovaného zadávacího řízení, smlouvy nebo rozhodnutí.

(4) Je-li určen věřitel a výše předpokládaných výdajů, schvalovatel schválí individuální kontrolní záznam. V případě zadávání veřejné zakázky musí být individuální kontrolní záznam přijat před zahájením zadávacího řízení. Za určení věřitele a výše předpokládaných výdajů se pro účely tohoto zákona považuje stanovení podmínek pro výběr dodavatele a předpokládané hodnoty veřejné zakázky podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek.

(5) Pro veřejné zakázky malého rozsahu se odstavec 4 použije obdobně.

(6) Je-li to účelné pro zajištění potřeb vyplývajících z běžné pravidelné činnosti, a pokud nelze věřitele nebo výši předpokládaných výdajů určit předem, schvalovatel schválí souhrnný kontrolní záznam. Souhrnný kontrolní záznam stanoví limit výdajů, období, na které je tento limit poskytnut, a předmět výdajů.

(7) Po schválení kontrolního záznamu schvalovatel zajistí jeho předání osobě vykonávající ekonomickou službu. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt zahájí výdajovou operaci až po schválení kontrolního záznamu.

(8) Funkce ověřovatele před zahájením výdajové operace je vzájemně neslučitelná s funkcí schvalovatele před zahájením výdajové operace.

(9) Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce postupují podle odstavců 1 až 8 přiměřeně.

*CELEX 32012R0966*

## § 18

### **Schvalovací postup po zahájení výdajové operace**

(1) Ověřovatel u výdajové operace před uskutečněním výdaje ověří

- a) existenci dluhu,
- b) stav plnění,
- c) výši dluhu,
- d) podmínky splatnosti dluhu,
- e) soulad s kontrolním záznamem a
- f) vyhodnocení rizik souvisejících s ověřovanou výdajovou operací.

(2) Ověřovatel, který ověřuje operaci jako poslední, vystaví po provedení ověření podle odstavce 1 pokyn k realizaci platby, který obsahuje

- a) označení věřitele,
- b) předmět výdaje,
- c) výši a splatnost dluhu,
- d) rozpočtové zařazení výdaje a
- e) označení kontrolního záznamu a zadávacího řízení, smlouvy nebo rozhodnutí, na jejichž základě má být výdaj uskutečněn.

(3) Pokyn k realizaci platby postoupí ověřovatel spolu s podklady souvisejícími s ověřovanou výdajovou operací schvalovateli.

(4) Schvalovatel na základě ověření podle odstavce 1 schválí podklady k uskutečnění výdaje a předá pokyn k realizaci platby osobě vykonávající ekonomickou službu.

(5) Funkce ověřovatele po zahájení výdajové operace je vzájemně neslučitelná s funkcí schvalovatele po zahájení výdajové operace.

(6) Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce postupují podle odstavců 1 až 5 přiměřeně.

*CELEX 32012R0966*

## § 19

### Výjimky

Postup řídicí ekonomické kontroly prvního stupně se s ohledem k povaze operace nepoužije, pokud výdajová operace souvisí s provedením úkolu, který nesnese odkladu, a při jehož nesplnění by mohlo dojít k ohrožení života, zdraví nebo majetku, a zároveň jde o úkol

- a) správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu při plnění úkolů integrovaného záchranného systému,
- b) správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu při použití státních hmotných rezerv v systému hospodářských opatření pro krizové stavy v období krizového stavu,
- c) Policie České republiky,
- d) obecní policie,
- e) Hasičského záchranného sboru České republiky,
- f) Správy státních hmotných rezerv,
- g) Vězeňské služby České republiky nebo
- h) ozbrojených sil nebo Vojenské policie.

## Oddíl 4

### Průběžná a následná řídicí ekonomická kontrola

## § 20

(1) Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba písemně pověří fyzickou osobu, která bude provádět průběžnou a následnou kontrolu (dále jen „kontrolující“).

(2) Kontrolující při průběžné a následné řídicí ekonomické kontrole ověří na vzorku příjmových a výdajových operací vybraném na základě vyhodnocení rizik

- a) soulad operace s
  - 1. právními předpisy,
  - 2. cílem řízení a kontroly veřejných financí,

- b) další skutečnosti týkající se operace jako účetního případu podle zákona o účetnictví a
- c) řízení rizik souvisejících s kontrolovanou operací.

(3) Kontrolující při průběžné a následné řídicí ekonomické kontrole výdajových operací dále ověřují podmínky rozhodnutí nebo smlouvy souvisejících s kontrolovanou operací a soulad předpokládaných a dosažených výsledků operace včetně jejich udržitelnosti.

(4) Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce postupují podle odstavců 1 až 3 přiměřeně.

### Hlava III

## **Vrchní audit a interní audit**

### Díl 1

## **Vrchní audit**

### § 21

(1) Ministerstvo financí vykonává vrchní audit správců veřejného rozpočtu a veřejných subjektů v jejich rozpočtové působnosti.

(2) Ministerstvo financí nevykonává vrchní audit Kanceláře prezidenta republiky, Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu, Ústavního soudu, Nejvyššího kontrolního úřadu, Kanceláře Veřejného ochránce práv, kraje, obce, dobrovolného svazku obcí, městských částí hlavního města Prahy, městských obvodů statutárních měst, městských částí statutárních měst a příspěvkové organizace zřízené krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí.

(3) Ministerstvo financí vrchním auditem ověřuje

- a) splnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu stanovených v § 6,
- b) spolehlivost a účinnost řídicích a kontrolních mechanismů,
- c) soulad operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí a
- d) účinnost řízení rizik v oblasti informačních technologií.

### Díl 2

## **Interní audit**

### § 22

### **Zřízení útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu**

(1) Správce veřejného rozpočtu zřizuje útvar interního auditu, pokud je splněna alespoň jedna z těchto podmínek:

- a) průměrná hodnota ročního schváleného objemu výdajů správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 500 000 000 Kč,
- b) průměrný roční přepočtený stav zaměstnanců správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 250 zaměstnanců nebo
- c) průměrná hodnota ročního objemu veřejných finančních podpor poskytnutých správcem veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 100 000 000 Kč ročně.

(2) Útvar interního auditu dále zřizuje Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv.

(3) Řídící orgán a zprostředkující subjekt zřizuje útvar interního auditu.

(4) Správce veřejného rozpočtu, u něhož se útvar interního auditu podle odstavců 1 až 3 povinně nezřizuje, může zřídit útvar interního auditu. Správce veřejného rozpočtu může veřejnému subjektu v jeho rozpočtové působnosti uložit povinnost zřídit útvar interního auditu. V těchto případech se na útvar interního auditu použijí § 24 až 29, § 30 odst. 3 a 4, § 31 až § 33, § 34 odst. 1 a § 35 odst. 1.

(5) Veřejná vysoká škola nebo veřejná výzkumná instituce může rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu. Na útvar interního auditu, je-li zřízen, se použijí přiměřeně § 24 odst. 2, § 25 a § 30 odst. 3.

(6) Odstavce 1, 3 a 4 se nepoužijí na regionální rady regionů soudržnosti.

## § 23

### **Zrušení útvaru interního auditu**

Nesplňuje-li správce veřejného rozpočtu po dobu 2 let žádnou z podmínek pro zřízení útvaru interního auditu podle § 22 odst. 1, může rozhodnout o zrušení útvaru interního auditu.

## § 24

### **Působnost útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu**

(1) Útvar interního auditu správce veřejného rozpočtu vykonává interní audit

- a) správce veřejného rozpočtu, u kterého se zřizuje, a
- b) veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce veřejného rozpočtu.

(2) Útvar interního auditu ověřuje

- a) splnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu stanovených v § 6,
- b) spolehlivost a účinnost řídicích a kontrolních mechanismů,
- c) soulad operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí,
- d) účinnost řízení rizik v oblasti informačních technologií.

(3) Rozhodl-li správce veřejného rozpočtu o zřízení útvaru interního auditu veřejného subjektu v jeho rozpočtové působnosti, zajistí vedoucí útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu koordinaci vedoucích těchto útvarů.

## § 25

### **Nezávislost výkonu interního auditu**

(1) Útvar interního auditu je samostatným útvarům v organizační struktuře správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu přímo podřízeným schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě. Útvar interního auditu u obce je organizačně zařazen pod obecní úřad a útvar interního auditu u kraje je organizačně zařazen pod krajský úřad. Útvar interního auditu je při výkonu interního auditu nezávislý.

(2) Zaměstnanec útvaru interního auditu se nesmí účastnit na výkonu řídicích a kontrolních mechanismů s výjimkou řízení útvaru interního auditu.

## § 26

**Personální zajištění interního auditu**

(1) V útvaru interního auditu jsou zařazeni vždy alespoň 2 zaměstnanci se stanovenou týdenní pracovní dobou upravenou zákoníkem práce, stanovenou služební dobou upravenou zákonem o státní službě nebo základní dobou služby v týdnu upravenou zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo základní týdenní dobou služby podle zákona o vojácích z povolání.

(2) Počet zaměstnanců se stanovenou týdenní pracovní dobu upravenou zákoníkem práce, stanovenou služební dobu upravenou zákonem o státní službě nebo základní dobu služby v týdnu upravenou zákonem o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nebo základní týdenní dobou služby podle zákona o vojácích z povolání v útvaru interního auditu stanoví správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt proporcionálně ve vztahu k podmínkám uvedeným v § 22 odst. 1.

(3) Odstavce 1 a 2 se nepoužijí na Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv.

## § 27

**Požadavky na vedoucího útvaru interního auditu, interního auditora a asistenta interního auditora**

(1) Vedoucím útvaru interního auditu a interním auditorem se může stát pouze fyzická osoba, která má vysokoškolské vzdělání, úspěšně vykonala zkoušku profesní způsobilosti interního auditora a má nejméně dvouletou praxi ve výkonu

- a) interního auditu podle tohoto zákona nebo podle mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu vydaných Institutem interních auditorů (dále jen „mezinárodní standardy“),
- b) auditu zahraničních prostředků podle přímo použitelných předpisů Evropské unie,
- c) auditorské činnosti podle zákona o auditorech nebo podle práva jiného členského státu Evropské unie nebo
- d) kontroly podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

(2) Vedoucího útvaru interního auditu Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje a odvolává prezident Nejvyššího kontrolního úřadu po projednání s předsedou rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny.

(3) Asistentem interního auditora se může stát pouze fyzická osoba, která má vysokoškolské vzdělání. Asistent interního auditora může při výkonu interního auditu provádět pouze dílčí práce. Asistent interního auditora činí jednotlivé úkony interního auditu z pověření a pod dohledem vedoucího útvaru interního auditu nebo interního auditora.

## § 28

**Zkouška profesní způsobilosti interních auditorů**

(1) Ministerstvo financí umožní vykonat zkoušku profesní způsobilosti interního auditora na základě písemné žádosti žadatele. Ministerstvo financí do 30 dnů ode dne doručení žádosti písemně sdělí žadateli den, místo a čas konání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora, soubor zkušebních otázek a seznam odborné literatury.

(2) Zkouška profesní způsobilosti interního auditora se koná písemně. Účelem je ověřit, zda má žadatel potřebné znalosti právních předpisů dopadajících na činnost interního auditora a mezinárodních standardů.

(3) Brání-li žadateli ve vykonání zkoušky interního auditora v určitém termínu překážka v zaměstnání nebo státní službě, stanoví se mu náhradní termín konání zkoušky.

(4) Jestliže osoba podle odstavce 2 zkoušku profesní způsobilosti interního auditora nevykoná úspěšně, může ji třikrát opakovat, a to vždy nejdříve po 3 měsících.

(5) O úspěšném vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora vystaví Ministerstvo financí osvědčení. Jeden stejnopis osvědčení se předá žadateli do vlastních rukou, druhý uloží Ministerstvo financí. O neúspěšném vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora vystaví Ministerstvo financí písemnou zprávu. Jeden stejnopis zprávy se předá žadateli do vlastních rukou, druhý uloží Ministerstvo financí. Ministerstvo financí vede evidenci vystavených osvědčení a písemných zpráv o neúspěšném vykonání zkoušky.

(6) Za úspěšně vykonanou zkoušku profesní způsobilosti interního auditora se považuje i úspěšně vykonaná zvláštní část úřednické zkoušky podle zákona o státní službě v oboru služby audit. Ministerstvo financí uzná rovněž úspěšné vykonání srovnatelné zkoušky nebo její části v jiném členském státě Evropské unie nebo uznané příslušným orgánem jiného členského státu Evropské unie.

(7) Ministerstvo financí vyhláškou stanoví rozsah, způsob provedení a hodnocení zkoušky profesní způsobilosti interního auditora včetně způsobu jejího provedení a hodnocení.

## § 29

### **Udržování a zvyšování kvality interního auditu**

(1) Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt jednou za 5 let zajistí provedení externího hodnocení kvality interního auditu podle mezinárodních standardů.

(2) Za externí hodnocení kvality interního auditu podle odstavce 1 se považuje i externí potvrzení sebehodnocení interního auditu.

(3) Externí hodnocení kvality interního auditu může provádět pouze fyzická osoba, která má nejméně čtyřletou praxi v

- a) interním auditu podle tohoto zákona nebo podle mezinárodních standardů,
- b) auditu zahraničních prostředků podle přímo použitelných předpisů Evropské unie,
- c) auditorské činnosti podle zákona o auditorech nebo
- d) kontrole podle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu.

(4) Vedoucí útvaru interního auditu informuje o výsledcích externího hodnocení kvality interního auditu schvalující osobu nebo pověřenou schvalující osobu.

(5) Útvar interního auditu Nejvyššího kontrolního úřadu předává zprávy o externím hodnocení kvality interního auditu rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

## Díl 3

**Příprava a výkon vrchního auditu a interního auditu**

## § 30

**Výkon vrchního a interního auditu**

(1) Ministerstvo financí postupuje při výkonu vrchního auditu podle tohoto zákona, mezinárodních standardů a kontrolního řádu s výjimkou § 9 písm. f), § 10 odst. 1 písm. c) a d), § 12 až 19, § 21, 24, 26 a 27.

(2) Správce veřejného rozpočtu, který vykonává interní audit podle § 24 odst. 1 písm. b), postupuje podle tohoto zákona, mezinárodních standardů a kontrolního řádu s výjimkou § 9 písm. f), § 10 odst. 1 písm. c) a d), § 12 až 19, § 21, 24, 26 a 27.

(3) Správce veřejného rozpočtu, u kterého je vykonáván interní audit podle § 24 odst. 1 písm. a), a veřejný subjekt postupují podle tohoto zákona a mezinárodních standardů.

(4) Správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt podle odstavce 3 vydají vnitřní předpis k výkonu interního auditu (dále jen „statut útvaru interního auditu“), kterým upraví

- a) způsob vydání a náležitosti pověření k výkonu interního auditu,
- b) způsob zahájení a průběh výkonu interního auditu,
- c) přizvání třetích osob k výkonu interního auditu v zájmu dosažení jeho účelu,
- d) práva a povinnosti vedoucího útvaru interního auditu, interního auditora a asistenta interního auditora, včetně povinnosti zachovávat mlčenlivost,
- e) práva a povinnosti auditovaných.

(5) Statut útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu a jeho aktualizaci vypracuje vedoucí útvaru interního auditu a schválí schvalující osoba; v případě kraje, obce, městských částí hlavního města Prahy, městských obvodů statutárních měst a městských částí statutárních měst schvalující orgán.

(6) Ministerstvo financí zveřejní mezinárodní standardy způsobem umožňujícím dálkový přístup a ve Finančním zpravodaji zveřejní jejich přehled, který aktualizuje o přehled platných změn.

*CELEX 32013R1303*

## § 31

**Plán vrchního auditu a interního auditu**

(1) Útvar interního auditu zpracuje na základě vyhodnocení rizik střednědobý plán interního auditu a roční plán interního auditu. Střednědobý plán interního auditu se sestavuje na období 5 let.

(2) Roční plán interního auditu vychází ze střednědobého plánu interního auditu s přihlédnutím ke každoročnímu vyhodnocení rizik. Roční plán interního auditu zahrnuje pro jednotlivé plánované interní audity cíle, předmět a zaměření, zdroje potřebné pro jejich uskutečnění včetně personálního zajištění a předpokládaný časový horizont jejich uskutečnění.

(3) Plány interního auditu podle odstavce 1 a jejich aktualizaci schvaluje schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba; v případě kraje, obce, městských obvodů statutárních měst a městských částí statutárních měst schvalující orgán.



(4) Plány auditního orgánu a jejich aktualizaci schvaluje osoba stojící v čele auditního orgánu.

(5) Útvar interního auditu při plnění stanovených činností postupuje v souladu s plány interního auditu. Vykonat interní audit mimo roční plán interního auditu je možné pouze ve zvlášť odůvodněných případech.

(6) Pro vrchní audit Ministerstva financí se odstavce 1 až 5 použijí obdobně.

## § 32

### **Auditní spis**

(1) Vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor a asistent interního auditora pořizují v souvislosti s přípravou a výkonem interního auditu a sledováním plnění přijatých opatření dokumentaci, která umožní doložit ke zjištění interního auditu důkazy (dále jen „auditní spis“).

(2) Vedoucí útvaru interního auditu má povinnost zajistit uložení auditního spisu.

(3) Pro vrchní audit Ministerstva financí se odstavce 1 a 2 použijí obdobně.

## § 33

### **Auditní zpráva**

(1) Vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora zpracuje písemný návrh auditní zprávy do 30 dnů, ve zvlášť složitých případech do 60 dnů, ode dne provedení posledního úkonu v rámci interního auditu uvedeného v návrhu auditní zprávy a projedná jej s auditovanou osobou.

(2) Návrh auditní zprávy obsahuje zjištění, závěry, doporučení a datum provedení posledního úkonu v rámci interního auditu. V případě, že auditovaná osoba neposkytne při výkonu interního auditu požadovanou součinnost nebo poruší povinnost, uvede se tato skutečnost do auditní zprávy.

(3) Auditovaná osoba ve lhůtě do 15 dnů ode dne projednání návrhu auditní zprávy, není-li stanovena lhůta delší, může písemně vyjádřit své stanovisko k návrhu auditní zprávy. Stanovisko auditované osoby je přílohou k auditní zprávě.

(4) Souhlasí-li vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora s obsahem stanoviska auditované osoby, zpracuje jej do auditní zprávy. Pokud vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora stanovisko auditované osoby do auditní zprávy v plném rozsahu nezpracuje, zpracuje stanovisko s uvedením důvodů, proč tak neučinil. Toto stanovisko je rovněž přílohou k auditní zprávě.

(5) Vedoucí útvaru interního auditu schvaluje návrh auditní zprávy a auditní zprávu, kterou předá auditované osobě a schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě.

(6) Auditovaná osoba na základě auditní zprávy navrhne opatření směřující k odstranění zjištěných nedostatků a lhůtu pro jejich uskutečnění. Nenavrhne-li auditovaná osoba opatření směřující k odstranění zjištěných nedostatků, svůj postup v příloze k auditní zprávě písemně odůvodní.

(7) Pro vrchní audit Ministerstva financí se odstavce 1 až 6 použijí obdobně.

## § 34

**Ukončení vrchního auditu a interního auditu**

(1) Interní audit podle § 24 odst. 1 písm. a) je ukončen doručením auditní zprávy schvalující osobě.

(2) Vrchní audit nebo interní audit podle § 24 odst. 1 písm. b) jsou ukončeny doručením auditní zprávy schvalující osobě správce veřejného rozpočtu, u něhož byl vrchní audit nebo interní audit proveden, nebo pověřené schvalující osobě veřejného subjektu, u něhož byl vrchní audit nebo interní audit proveden.

(3) V případě, že po ukončení interního auditu vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora zjistí, že auditní zpráva obsahuje závažné chyby nebo opomenutí, opraví auditní zprávu a poskytne ji bez zbytečného odkladu všem osobám, které obdržely původní auditní zprávu. Auditovaná osoba může vyjádřit k opravené auditní zprávě své stanovisko. Ustanovení § 33 odst. 3 až 5 se použijí obdobně.

(4) Pro vrchní audit Ministerstva financí se odstavec 3 použije obdobně.

## § 35

**Sledování plnění opatření**

(1) Vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora sleduje plnění opatření směřujících k odstranění zjištěných nedostatků. Nejsou-li opatření plněna, uvědomí o tom vedoucí útvaru interního auditu schvalující osobu.

(2) Není-li schvalující osobou zjednána náprava, vedoucí útvaru interního auditu o tom uvědomí příslušný výbor pro interní audit.

(3) Útvar Ministerstva financí vykonávající vrchní audit sleduje plnění opatření směřujících k odstranění zjištěných nedostatků. Nejsou-li opatření plněna, uvědomí o tom schvalující osobu správce veřejného rozpočtu, u něhož byl vrchní audit proveden, nebo pověřenou schvalující osobu veřejného subjektu, u něhož byl vrchní audit proveden.

**Hlava IV****Výbor pro interní audit a vládní výbor pro interní audit**

## § 36

(1) Zřizuje se vládní výbor pro interní audit, který je poradním orgánem vlády.

(2) U ústředního správního úřadu, v jehož čele stojí člen vlády, se zřizuje výbor pro interní audit.

(3) Vláda vydá statut vládního výboru pro interní audit a vzorový statut výboru pro interní audit.

## Hlava V Informační systémy Ministerstva financí

### § 37

#### **Informace z centrálního systému účetních informací státu**

Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt si může vyžádat od správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, u kterého vykonává řídicí ekonomickou kontrolu druhého stupně, vrchní audit nebo interní audit podle § 24 odst. 1 písm. b), účetní záznamy též prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu nebo si může vyžádat účetní záznamy od správce centrálního systému účetních informací státu podle zákona o účetnictví. Správce veřejného rozpočtu, veřejný subjekt nebo správce centrálního systému účetních informací státu je povinen tyto účetní záznamy poskytnout.

### § 38

#### **Výroční kontrolní zpráva**

(1) Schvalující osoba a pověřená schvalující osoba zajistí každoročně zpracování výroční kontrolní zprávy a její vložení do informačního systému Ministerstva financí v termínu do 30. dubna kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, za který je výroční kontrolní zpráva zpracována.

(2) Na Nejvyšší kontrolní úřad se odstavec 1 nepoužije.

(3) Ministerstvo financí stanoví vyhláškou strukturu a způsob předávání výroční kontrolní zprávy.

### § 39

#### **Výroční auditní zpráva**

(1) Schvalující osoba správce veřejného rozpočtu, u kterého je zřízen útvar interního auditu, a pověřená schvalující osoba veřejného subjektu, u kterého je zřízen útvar interního auditu, zajistí zpracování výroční auditní zprávy a její vložení do informačního systému Ministerstva financí v termínu do 30. dubna kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, za který je výroční auditní zpráva zpracována.

(2) Ministerstvo financí stanoví vyhláškou strukturu a způsob předávání výroční auditní zprávy.

### § 40

#### **Výroční shrnutí**

(1) Ministerstvo financí vydává výroční shrnutí stavu a vývoje řízení a kontroly veřejných financí a předkládá ho vládnímu výboru pro interní audit k projednání.

(2) Ministerstvo financí po projednání výročního shrnutí vládním výborem pro interní audit předloží výroční shrnutí ke schválení vládě velhůtě do 31. května kalendářního roku následujícího po kalendářním roce, za který je výroční shrnutí zpracováno.

(3) Ministerstvo financí do 30 dnů ode dne schválení vládou zašle výroční shrnutí na vědomí Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

(4) Ministerstvo financí stanoví vyhláškou strukturu výročního shrnutí.

## § 41

**Informační systém pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí**

(1) Informační systém pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí je informačním systémem veřejné správy vedeným v elektronické podobě, ve kterém jsou evidovány údaje o plánovaných řídicích ekonomických kontrolách druhého stupně a o jejich výsledcích. Za tím účelem jsou přebírány i informace a údaje z jiných informačních systémů a registrů.

(2) Správcem informačního systému pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí je Ministerstvo financí. Ministerstvo financí zajistí přístup do informačního systému pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí organizačním složkám státu, státním fondům a státním příspěvkovým organizacím v rozsahu nezbytném pro plnění povinností podle § 11 odst. 7.

(3) Ministerstvo financí stanoví vyhláškou lhůty a způsob předávání údajů podle odstavce 1 do informačního systému pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí a způsob jejich sdílení.

## § 42

**Centrální kontaktní bod sítě Evropského úřadu pro boj proti podvodům**

Ministerstvo financí plní povinnosti centrálního kontaktního bodu sítě Evropského úřadu pro boj proti podvodům a podává tomuto úřadu hlášení podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího vyšetřování prováděné Evropským úřadem pro boj proti podvodům<sup>6)</sup>.

*CELEX 32012R0966, 32013R0883, 32013R1303*

**ČÁST TŘETÍ****KONTROLA PODLE MEZINÁRODNÍCH SMLUV**

## § 43

(1) Stanoví-li tak mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky, mohou kontrolu podle tohoto zákona vykonávat mezinárodní organizace svými orgány nebo určenými zmocněnci, a to v rozsahu a za podmínek, které tato mezinárodní smlouva stanoví. K tomu mohou vyžadovat u správců veřejného rozpočtu a veřejných subjektů spolupráci při výkonu kontroly. Správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty jsou povinni tomuto požadavku vyhovět a výkon kontroly umožnit.

(2) Umožňuje-li to smlouva podle odstavce 1, požadují správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty od mezinárodních organizací zprávy o jimi provedené kontrole.

---

<sup>6)</sup>Čl. 3 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999.

## ČÁST ČTVRTÁ PŘECHODNÁ USTANOVENÍ

### § 44

(1) Veřejnosprávní kontrola nebo interní audit, které byly zahájeny podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

(2) Zprávy o výsledcích finanční kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, za rok, který předchází roku nabytí účinnosti tohoto zákona, se vypracují a předají podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

### § 45

(1) Pro účely § 27 odst. 1 písm. a) se za praxi v interním auditu považuje i praxe ve veřejnosprávní kontrole nebo v interním auditu podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo ve správě daňových odvodů za porušení rozpočtové kázně.

(2) Dosavadní zaměstnanec, který řídil útvar interního auditu správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, a dosavadní zaměstnanec, který vykonával interní audit u správce veřejného rozpočtu nebo u veřejného subjektu, musí úspěšně vykonat zkoušku profesní způsobilosti interního auditora podle § 28 do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

(3) Na dosavadního zaměstnance, který řídil útvar interního auditu správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu po dobu alespoň 2 let, dosavadního zaměstnance, který vykonával interní audit u správce veřejného rozpočtu nebo u veřejného subjektu po dobu alespoň 2 let, a osobu, která vykonávala veřejnosprávní kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo správu daňových odvodů za porušení rozpočtové kázně po dobu alespoň 2 let, se nevztahuje podmínka vysokoškolského vzdělání podle § 27 odst. 1 a 3.

(4) Odstavec 3 se nepoužije pro interní auditory ve služebním poměru státního zaměstnance.

## ČÁST PÁTÁ ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ

### § 46

Zrušují se:

1. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).
2. Část dvacátá zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

3. Zákon č. 123/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).
4. Část druhá zákona č. 426/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
5. Část šestá zákona č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
6. Část jedenáctá zákona č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
7. Část osmnáctá zákona č. 626/2004 Sb., o změně některých zákonů v návaznosti na realizaci reformy veřejných financí v oblasti odměňování.
8. Část třicátá druhá zákona č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech).
9. Část třináctá zákona č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách.
10. Část třináctá zákona č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony.
11. Zákon č. 298/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
12. Část sto dvacátá třetí zákona č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.
13. Část sto druhá zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu.
14. Část osmnáctá zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.
15. Část devatenáctá zákona č. 457/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky.
16. Část patnáctá zákona č. 239/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
17. Část devátá zákona č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
18. Část šestnáctá zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.
19. Část padesátá zákona č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu.
20. Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

**ČÁST ŠESTÁ**  
**ÚČINNOST**

§ 47

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2018.

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### Obsah

<u>OBECNÍ ČÁST</u> .....	26
<u>Shrnutí dopadů navrhované legislativy</u> .....	26
<u>Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí</u> .....	26
<u>Cíle navrhované legislativy</u> .....	27
<u>ZVLÁŠTNÍ ČÁST</u> .....	29
<u>ČÁST PRVNÍ – ÚVODNÍ USTANOVENÍ</u> .....	29
<u>ČÁST DRUHÁ – ŘÍDICÍ A KONTROLNÍ MECHANISMY A INTERNÍ AUDIT</u> .....	38
<u>Hlava I – Obecná ustanovení</u> .....	38
<u>Hlava II – Řídicí a kontrolní mechanismy</u> .....	46
<u>Hlava III – Vrchní audit a interní audit</u> .....	63
<u>Hlava IV – Výbor pro interní audit a vládní výbor pro interní audit</u> .....	79
<u>Hlava V – Informační systémy Ministerstva financí</u> .....	80
<u>ČÁST TŘETÍ – Kontrola podle mezinárodních smluv</u> .....	82
<u>ČÁST ČTVRTÁ – PŘECHODNÁ USTANOVENÍ</u> .....	83
<u>ČÁST PÁTÁ – ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ</u> .....	84
<u>Přílohy</u> .....	84



## Seznam použitých zkratk

Zkratka	Vysvětlení
<b>CSÚIS</b>	Centrální systém účetních informací státu
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EÚD</b>	Evropský účetní dvůr
<b>ES</b>	Evropská společnost
<b>IIA</b>	Institute of internal auditors (Institut interních auditorů)
<b>IT</b>	Informační technologie
<b>NKÚ</b>	Nejvyšší kontrolní úřad
<b>NATO</b>	Severoatlantická aliance
<b>OECD</b>	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
<b>OSVČ</b>	Osoba samostatně výdělečně činná
<b>3E</b>	Economy, Efficiency, Effectiveness (hospodárnost, účelnost, efektivnost)

## Seznam obrázků

<u>Obrázek 1 - Předmět zákona – systematika</u> .....	30
<u>Obrázek 2 - Schéma řídicí ekonomické kontroly před zahájení výdajové operace (k § 17)....</u>	60
<u>Obrázek 3 - Schéma řídicí ekonomické kontroly po zahájení výdajové operace (k § 18).....</u>	61

## Seznam tabulek

<u>Tabulka 1 - Rozdělení kompetencí a odpovědností – kraj</u> .....	40
<u>Tabulka 2 - Rozdělení kompetencí a odpovědností – obec</u> .....	41
<u>Tabulka 3 - Rozdělení kompetencí a odpovědností - malá obec</u> .....	41
<u>Tabulka 4 - Srovnání fází řídicí ekonomické kontroly</u> .....	49
<u>Tabulka 5 - Zásada jednotného auditu</u> .....	51

## OBECNÍ ČÁST

### Shrnutí dopadů navrhované legislativy

#### **Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí**

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí **nahrazuje dosud platný zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů** (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí (dále jen „návrh zákona“) **částečně transponuje směrnici 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států**. Vzhledem k tomu, že dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění na nedodržení termínu této transpozice, je Ministerstvo financí, jakožto gestor tohoto zákona, povinno předložit návrh právní úpravy v co nejbližší době.

Systém řízení a kontroly veřejných financí je v současné době upraven v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Tento systém sestává ze 3 subsystémů – veřejnosprávní kontroly, kontroly podle mezinárodních smluv a vnitřního kontrolního systému. Tato právní úprava byla vytvořena v rámci přípravy České republiky na vstup do EU a je účinná již 13 let, kdy dosavadní novelizace pouze reagovaly na příslušné změny jiných právních předpisů, souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole.

Současný zákon věnuje minimální pozornost úpravě interního auditu. Nedostatečné nastavení role interního auditu v praxi způsobuje nesprávné nastavení kompetencí a dochází někdy ke kumulaci jiných činností do stejné organizační jednotky s interním auditem. Dochází tak k narušení nezávislosti interního auditu a omezování jeho činnosti. Stručná právní regulace ponechává prostor pro různorodé uchopení funkce interního auditu. Při ochraně, především národních prostředků, tak vzniká závislost na individuálních osobnostních předpokladech konkrétního interního auditora bez možnosti dohledu nad jeho činností. Pro nastavení ochrany všech veřejných prostředků (národních i zahraničních) je proto žádoucí rozšíření právní regulace interního auditu a zavedení dohledu nad ním.

Stávající systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole je složitý a konkrétní postupy dle prováděcí vyhlášky značně nepřehledné. Nastavení systému finanční kontroly je v mnohých organizacích a územních samosprávních celcích dostatečné pro ochranu veřejných prostředků, ale pro nastavení řádného systému finanční kontroly u všech organizací veřejné správy, které hospodaří a nakládají s veřejnými prostředky, nedává současný zákon předpoklady.

Schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole jsou rigidní, bez možnosti nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo jí bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Stejně požadavky jsou kladeny na nejmenší organizace, jako například malé mateřské školy, i na organizace se složitou organizační strukturou a tisíci zaměstnanci.

V jednotlivých fázích schvalujícího postupu sice vystupují dvě osoby, každá však kontroluje jinou oblast a v praxi tak nedochází k naplnění principu kontroly čtyř očí. Do procesu není zakotvena role samostatného ověřovatele. Není výjimkou, že příkazce operace bere schvalovací postup pouze jako administrativní proces bez zamyšlení nad jeho cílem a naplnění jeho účelu. Vedoucí zaměstnanci si nejsou vědomi odpovědnosti za rizika, o kterých rozhodují, a současný zákon nastavení této odpovědnosti nijak nezaručuje. Proces řídicí kontroly je de facto oddělen od reálného řízení a rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky.

Nakládání s veřejnými prostředky tedy doznává i přes existenci zákona významných trhlin a ochrana veřejných prostředků není dostatečná. V řadě případů dochází k nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací. Snaha o formální splnění požadavků bez širšího pochopení celkového rámce kontrolního systému má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur. Právní úprava neřeší uspokojivě u orgánů veřejné správy provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí. Rovněž není uspokojivě zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol a nejistotě kontrolovaných subjektů z důvodu rozdílných výsledků kontrol. Důsledkem těchto selhání systému vnitřního řízení a kontroly jsou i tzv. korupční kauzy.

### **Cíle navrhované legislativy**

**Základním cílem navrhované legislativy je zjednodušení, unifikace a rozvoj současné legislativní úpravy systému řízení a kontroly veřejných financí tak, aby tento systém byl efektivní, snižoval byrokracii a umožňoval koordinaci různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků na principu „jednotného auditu“.**

**Návrh zákona definuje zodpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů nezbytných pro výkon řádné správy veřejných prostředků, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky. Jde o tzv. primární odpovědnost, která se v českém právním řádu v legislativním textu objevuje buď v podobě „Osoba/Orgán má povinnost provést“ nebo oznamovací větou, tedy „Osoba/Orgán provede“. Pokud tato primární povinnost není splněna, nastupuje sekundární odpovědnost, tedy například odpovědnost za škodu, správně-právní odpovědnost, trestněprávní odpovědnost. Konkrétně se projeví v následujících oblastech:**

#### **1. Aplikace principů 3E**

Cílem Návrhu zákona na úrovni dopadu je podpora principů 3E – hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Obecně se jedná o principy, jejichž aplikace přibližuje způsob rozhodování o veřejných prostředcích, který je běžný v případě rozhodování o vlastních prostředcích. Jinými slovy jde o dosažení optimálního čerpání veřejných výdajů při dodržení platné legislativy.

## 2. Jednotný audit

Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace.

## 3. Zahrnutí doporučení EÚD a NKÚ

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

- zlepšit kontrolní systémy;
- zaměřit kontrolu na ověřování přínosů a potřebnosti a současně i na dodržování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti;
- nezaměřovat se pouze na formální chyby, které pak nesmyslně krátí žadatelům dotace;
- nastavit kvalitnější monitorovací systémy s důrazem na dosahování výsledků.

## 4. Řešení zásadních problémů vyplývajících z praktické aplikace zákona o finanční kontrole

- **Transpozice směrnice 2011/85/EU**
- **Flexibilní nastavení rolí v procesu řídicí ekonomické kontroly**

Návrh zákona upravuje schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly s výraznou mírou flexibility. Je odpovědností schvalující osoby, jak jejich výkon v dané organizaci nastaví, které zaměstnance nebo útvary do toho zapojí, v jaké míře a v jakém pořadí. Návrh zákona při nastavení těchto postupů stanoví základní podmínku, aby ve schvalovacím procesu vystupovaly alespoň dvě osoby (kontrola 4 očí).

- **Posílení a rozšíření role interního auditu**

Návrh zákona, oproti současnému zákonu o finanční kontrole, věnuje roli interního auditu celou řadu paragrafů. Návrh zákona stanovuje procesní pravidla nezbytná pro splnění účelu interního auditu včetně postupu vypracovávání a předávání auditní zprávy. Dále návrh zákona rozšiřuje působnost interního auditu, podrobněji definuje interní audit, definuje požadavky na interního auditora, vedoucího interního auditu a také stanoví povinnost plánovat výkon interního auditu na základě vyhodnocení rizik, náležitosti plánů a omezení pro výkon interního auditu mimo roční plán pouze ve zvlášť odůvodněných případech.

- **Výkon interního auditu u podřízených organizací ze strany zřizovatele**

Návrh zákona umožňuje, aby vedle řídicí ekonomické kontroly byl u podřízených organizací vykonáván také interní audit. Správci veřejného rozpočtu, u nichž nedochází ke zřízení útvaru interního auditu ze zákona, mají oprávnění útvar interního auditu zřídit.

- **Zřízení výborů pro interní audit**

Dalším nástrojem k posílení postavení a výkonu interního auditu jsou výbory pro interní audit. V Českém právním řádu jde o zcela nový prvek řízení a kontroly veřejných financí. Výbor pro interní audit je primárně orgánem dohlížejícím na celý systém. Pro zajištění nezávislosti interního auditu má i některé rozhodovací pravomoci (např. dává souhlas ke schválení statutu a plánů interního auditu). Výbory pro interní audit také zajišťují poskytování poradenských služeb s cílem zajistit přiměřený a efektivní systém řízení a kontroly veřejných financí a zvláště účinný interní audit.

## ZVLÁŠTNÍ ČÁST

### ČÁST PRVNÍ – ÚVODNÍ USTANOVENÍ

#### **K § 1 Předmět zákona**

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

Návrh zákona navazuje na přímo použitelná nařízení Evropské unie, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (dále jen „finanční nařízení“) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, a dále na přímo použitelná nařízení EU, která upravují bližší pravidla čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie. Sdílené řízení s členskými státy je definováno v čl. 59 finančního nařízení. Dle čl. 175 finančního nařízení se části první (společná ustanovení) a třetí (závěrečná a přechodná ustanovení) použijí na příjmy a výdaje orgánů a subjektů uvedených v nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu, nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006, kterým se zřizuje Fond soudržnosti, nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze

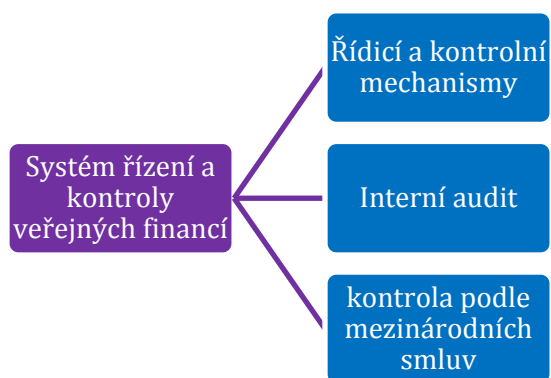
dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu, jakož i fondů pro oblast svobody, bezpečnosti a práva, včetně fondů v rámci programu „Solidarita a řízení migračních toků“, které jsou spravovány v rámci sdíleného řízení dle čl. 59, není-li v hlavě II stanoveno jinak.

Řízení a kontrola veřejných financí zahrnuje řídicí a kontrolní mechanismy (včetně řídicí ekonomické kontroly) a interní audit, a to jak po stránce organizační, tak po stránce funkční a obsahové.

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

Každá organizace veřejné správy, která hospodaří s veřejnými prostředky, má svůj systém řízení a kontroly veřejných financí. **Systém řízení a kontroly veřejných financí je souhrn procesů a nástrojů nezbytných k řízení organizace a ochraně veřejných prostředků.** Tyto procesy a nástroje lze rozdělit s ohledem na jejich účel do 3 skupin:

- a) **řídicí a kontrolní mechanismy** – např. rozpočet a plánování, vymezení pravomocí a činností jednotlivých útvarů, řízení rizik, řídicí ekonomická kontrola, ekonomická služba,
- b) **interní audit** – systematické hodnocení procesů organizace, zaměřené na přidávání hodnoty, tedy na odhalování nedostatků a systémových selhání a zejména příčin jejich vzniku a následné formulace doporučení ke zlepšení
- c) **kontrola podle mezinárodních smluv** – kontrola v případě čerpání dotací z rozpočtů mezinárodních organizací (např. NATO).



**Obrázek 1 - Předmět zákona – systematika**

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

## Působnost zákona

### K § 2

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

Sektor vládních institucí a jeho subsektory definuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii. **Sektor vládních institucí zahrnuje všechny instituce bez ohledu na jejich právní formu, které jsou producenty veřejných statků a veřejných služeb a jsou financovány z prostředků daňových poplatníků nebo se zabývají přerozdělením těchto prostředků.**<sup>1</sup> Sektor vládních institucí se dále člení na:

- centrální vládní instituce (např. ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, státní příspěvkové organizace, státní fondy a jiné mimorozpočtové fondy, veřejné vysoké školy),
- národní vládní instituce<sup>2</sup>,
- místní vládní instituce (např. územní samosprávné celky a jejich zřizované organizace),
- fondy sociálního zabezpečení (zdravotní pojišťovny).

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

Návrh zákona se vztahuje jen na organizace, které jsou taxativně vymezeny, tedy na:

- správce veřejného rozpočtu (§ 4 písm. a)),
- veřejný subjekt (§ 4 písm. b)),

<sup>1</sup> Seznam vládních institucí předávají členské státy Komisi.

<sup>2</sup> V České republice žádná instituce nevykazuje znaky národní vládní instituce.

- veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce (v omezeném rozsahu).

Zákon se nevztahuje na Českou národní banku.

## **K odst. 1**

Zákon se vztahuje na **správce veřejného rozpočtu** (viz § 4 písm. a) návrhu zákona):

1. **Organizační složka státu, která je správcem kapitoly státního rozpočtu** podle § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů:

ústřední orgány státní správy a další organizační složky státu, stanoví-li zvláštní zákon, že tyto organizační složky státu mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy anebo že mají postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely. Kapitoly státního rozpočtu stanoví vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

2. **Státní fond:**

- a. Státní fond rozvoje bydlení, zřízený zákonem č. 211/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- b. Státní fond dopravní infrastruktury, zřízený zákonem č. 104/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- c. Státní fond kultury České republiky, zřízený zákonem č. 239/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- d. 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,
- e. Státní fond životního prostředí České republiky, zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- f. Státní zemědělský intervenční fond, zřízený zákonem č. 256/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

3. **Kraj** podle čl. 99 Ústavy a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
4. **Obec** podle čl. 99 Ústavy a zákona č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
5. **Dobrovolný svazek obcí** podle § 49 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
6. **Regionální rada regionu soudržnosti** podle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.
7. **Zdravotní pojišťovny** (zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů).



Zákon se dále vztahuje na **veřejné subjekty** (viz § 4 písm. b) návrhu zákona). Veřejný subjekt má odlišné postavení od správce veřejného rozpočtu.

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

**Veřejnými subjekty jsou:**

1. Organizační složka státu, která není správcem kapitoly státního rozpočtu,
2. Státní příspěvková organizace,
3. Správa železniční dopravní cesty, která má formu státní organizace,
4. Městská část hlavního města Prahy podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
5. Městský obvod nebo městská část statutárního města,
6. Příspěvková organizace zřízená krajem, obcí, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí,
7. Školská právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem, obcí, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí.

**Návrh zákona rozlišuje dva typy organizací – správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt z důvodu, že jim stanoví odlišná práva a povinnosti.** Veřejné subjekty jsou ve své podstatě určitým způsobem podřízené organizace, které jsou zejména z finančního hlediska závislé na organizacích, které k nim vykonávají funkci zřizovatele, příp. zakladatele. Proto správce veřejného rozpočtu v rámci výkonu zřizovatelských funkcí provádí kontrolu nakládání s veřejnými prostředky i těmito podřízenými organizacemi. U správce veřejného rozpočtu, na rozdíl od veřejného subjektu, se zřizuje ze zákona útvar interního auditu, pokud jsou splněna kritéria stanovená v § 22 odst. 1.

## **K odst. 2**

S ohledem na postavení veřejných vysokých škol jako subjektů se zaručeným samosprávným postavením a odpovídající akademickou svobodou návrh zákona stanoví, že veřejné vysoké školy mají povinnost zavést řízení a kontrolu veřejných financí, které sestávají z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu, rozhodnou-li o jeho zřízení. Přitom postupují přiměřeně k ustanovením tohoto návrhu zákona (např. § 10 odst. 4, § 15 odst. 8). S ohledem na jejich právní postavení budou postupovat přiměřeně k ustanovením, která se vztahují na správce veřejného rozpočtu. Za zavedení řízení a kontroly veřejných financí je odpovědný rektor.

K zavedení systému vnitřního řízení a kontroly v jejich samosprávné působnosti vydají veřejné vysoké školy vnitřní předpis, který podléhá registraci Ministerstva školství, mládeže

a tělovýchovy. Tato povinnost je součástí doprovodného změnového zákona, kterým se mimo jiné mění i § 17 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), který upravuje vnitřní předpisy veřejné vysoké školy.

Na veřejné výzkumné instituce platí výše uvedené obdobně.

### **K § 3**

Návrh zákona se nevztahuje na zpravodajské služby, Generální inspekci bezpečnostních sborů, Národní bezpečnostní úřad a Policii České republiky a Celní správu České republiky při nakládání se zvláštními finančními prostředky při získávání poznatků o trestné činnosti, používání podpůrných operativně pátracích prostředků, používání operativně pátracích prostředků, v souvislosti se zajišťováním krátkodobé ochrany osoby a při poskytování zvláštní ochrany a pomoci. Jejich vyloučení z působnosti návrhu zákona je dáno zvláštním charakterem poskytovaných veřejných služeb. V tomto případě stanoví vláda zvláštní postupy upravující systém řízení a kontroly veřejných financí (řídící a kontrolní mechanismy a interní audit) a předávání výročních zpráv o fungování tohoto systému.

### **K § 4 Vymezení některých pojmů**

Ke změně terminologie oproti stávající právní úpravě předkladatel přistoupil z důvodu, že se podstatným způsobem mění věcný obsah původně používaných pojmů. Předkladatel má za to, že pokud by se používali stejné pojmy pro vyjádření obsahově odlišných funkcí, došlo by k značným problémům s jejich výkladem a následnou aplikací.

Navržená právní úprava umožňuje ponechání stávajících funkcí v elektronických systémech pod podmínkou, že vnitřní předpis vymezí „přechodník“ mezi pojmy jako příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní a nově používanými pojmy ověřovatel a schvalovatel, případně, že vnitřní předpis stanoví, že tyto dnes zavedené funkce, například správce rozpočtu, se budou vyskytovat nad rámec navrhovaných funkcí ověřovatele a schvalovatele.

Návrh zákona přináší zásadní změnu ve funkcích, které se podílejí na řídicí ekonomické kontrole zejména s ohledem na značný počet malých organizací, zejména malých obcí a malých příspěvkových organizací, které s ohledem na svou velikost, nemají dostatečné personální vybavení. Návrh zákona vychází z předpokladu, že i u nejmenších organizací jsou vždy dvě osoby – např. starosta nebo ředitel a účetní. Proto i procesy řídicí ekonomické kontroly jsou navrženy tak, že dvě osoby jsou pro jejich nastavení dostačující. Dále, na rozdíl od stávajícího zákona o finanční kontrole, návrh zákona umožňuje, že osoby, které se budou na schvalování podílet, nemusí být ve všech případech zaměstnanci obce, tedy na rozdíl od stávajícího stavu se řídicí ekonomické kontroly bude moct účastnit účetní tzv. „na fakturu“ nebo místostarosta. Toto neplatí pro největší organizace, tj. organizace, které povinně zřizují ze zákona útvar interního auditu (srov. § 22 odst. 1).

Ministerstvo financí jako ústřední orgán státní správy pro řízení a kontrolu veřejných financí zajistí metodickou podporu a pomoc v rámci implementace návrhu zákona. Tato metodická pomoc bude zaměřena zejména na změnu systému řízení a kontroly veřejných financí, kterou návrh zákona v praxi vyvolá a která souvisí i se změnou terminologie. Ministerstvo financí

připraví vysvětlovací kampaň ve formě metodických pomůcek, vzorových směrnic a workshopů. Cílovými skupinami budou zejména organizace státní správy, kraje a obce.

#### **K písm. a) správce veřejného rozpočtu**

Viz komentář k § 2 odst. 1

#### **K písm. b) veřejný subjekt**

Viz komentář k § 2 odst. 1

#### **K písm. c) 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 veřejný majetek, a to bez ohledu na jejich zdroje (zahraniční, evropské, národní).

#### **K písm. d) veřejný rozpočet**

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

#### **K písm. e) schvalující orgán**

V ustanovení je uveden taxativní výčet kolektivních orgánů správců veřejných rozpočtů, které jako výkonné orgány nesou odpovědnost jednak za plnění veřejných rozpočtů při zajišťování předmětu činnosti těchto správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců a jednak za zavedení, udržování a zdokonalování přiměřeného a účinného řízení a kontroly, které bude poskytovat dostatečnou záruku, že správa veřejných financí je důvěryhodná, řádná a spolehlivá.

Schvalující orgán je kolektivní orgán a vykonává zejména dohled nad zavedením systému vnitřního řízení a kontroly. Jiné právní předpisy, které upravují postavení těchto kolektivních orgánů (např. zákon o krajích, zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze), mu dávají následně k dispozici konkrétní nástroje, prostřednictvím nichž schvalující orgán zajistí zdokonalování systému, případně jeho uvedení do souladu s tímto zákonem. Těmito nástroji jsou například usnesení vlády nebo usnesení rady obce.

#### **K písm. f) schvalující osoba**

Schvalující osoba je osoba, která stojí v čele organizace, která nakládá s veřejnými prostředky. Spolu se schvalujícím orgánem nesou celkovou odpovědnost za zavedení systému řízení a kontroly veřejných financí.

S ohledem na zajištění vyšší právní jistoty návrh zákona výslovně stanoví, kdo je schvalující osobou u územních samosprávných celků, regionálních rad regionů soudržnosti a zdravotních pojišťoven.

V případě dobrovolného svazku je schvalující osobou osoba, která je určena stanovami (srov. § 50 odst. 2 písm. c) zákona o obcích).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Je zcela na členech svazku, jaké orgány si zřídí, jak mají být ustavovány, jakou formou a v jakých věcech mají rozhodovat. Stanovy by měly určit orgán oprávněný ke kontrole hospodaření s majetkem svazku obcí a s jeho finančními prostředky a upravit jeho práva a povinnosti (viz § 39 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb.).

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

Pověřenou schvalující osobou je osoba, která stojí v čele veřejného subjektu. Pověřená je tato osoba ze zákona v důsledku toho, že stojí v čele veřejného subjektu. Žádné pověření se ze strany správce veřejného rozpočtu, schvalujícího orgánu nebo schvalující osoby nevydává.

V řízení a kontrole veřejných financí u veřejného subjektu má pověřená schvalující osoba srovnatelné postavení jako schvalující osoba ve vztahu k odpovědnosti za řízení a kontrolu veřejných financí u správce veřejného rozpočtu.

### **K písm. h) řídicí ekonomická kontrola**

Řídicí ekonomická kontrola nahrazuje postupy řídicí kontroly a veřejnosprávní kontroly dle původního zákona o finanční kontrole. Řídicí ekonomická kontrola je součástí řízení a kontroly veřejných financí a lze ji definovat jako proces zahrnující hodnotící a schvalující postupy, jejichž cílem je zajistit dodržování cíle řízení a kontroly veřejných financí podle § 5 a požadavků na zavedení tohoto systému podle § 6 při realizaci veřejných příjmů a vynakládání veřejných výdajů.

Stěžejní je zejména zásada přiměřenosti vyjádřená v § 6 odst. 2 návrhu zákona. Nejde jen o přiměřenost nákladů na zavedení systému, ale také o odstranění zbytečného formálního ověřování. Tato ustanovení je nezbytné vykládat v kontextu celého návrhu zákona a zejména tedy prizmatem zásad, na nichž je vystavěn. Jsou určité operace, jejichž realizace a možnost ovlivnění ze strany příslušného správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu je omezena. Může jít například o příjmy stanovené zákonem, resp. příjmy, u nichž nárok vyplývá přímo ze zákona, a nejsou vázána na projev vůle příslušné organizace. Nárok na tyto příjmy vzniká ex lege, ne na základě smlouvy nebo rozhodnutí, a proto u těchto příjmů nelze z povahy věci provádět řídicí ekonomickou kontrolu v plném rozsahu (srov. § 11 odst. 5 návrhu zákona). Obdobná situace bude u výdajů, které není možné ovlivnit – např. rozhodnutí soudu. I v těchto případech budou fáze řídicí ekonomické kontroly, případně hodnocení omezené.

**Veřejnosprávní kontrola jako institut není v návrhu zákona obsažena, ale její funkce zůstává. Podle návrhu zákona bude mít podobu řídicí ekonomické kontroly druhého stupně (srov. § 11 odst. 2). V těchto případech se postupuje podle kontrolního řádu.**

### **K písm. i) veřejná finanční podpora**

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

Uvedený přístup umožňuje veřejnou finanční podporu vymezit jako jakýkoliv **výdaj**

**poskytnutý ze schváleného veřejného rozpočtu na základě žádosti bez adekvátního protiplnění**(nejde o výdaj na dodávku, službu nebo stavební práce). Pod tento pojem lze zařadit například příspěvky poskytované ze státního rozpočtu na výkon státní správy (přenesené působnosti) u obcí a krajů, příspěvek ze státního rozpočtu obcím a krajům na výdaje spojené s volbami, příspěvek na provoz příspěvkové organizace.

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

Veřejná finanční podpora se zachycuje v rozpočtové skladbě v následujících podseskupeních rozpočtových položek:

- 521 – Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům,
- 522 – Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím,
- 532 – Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně,
- 533 – Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím,
- 631 – Investiční transfery podnikatelským subjektům,
- 632 – Investiční transfery neziskovým a podobným organizacím,
- 633 – Investiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně,
- 634 – Investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně,
- 635 – Investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím,
- 637 – Investiční transfery obyvatelstvu.

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. j) zaměstnanec**

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

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,

- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

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

## ČÁST DRUHÁ – ŘÍDICÍ A KONTROLNÍ MECHANISMY A INTERNÍ AUDIT

### Hlava I – Obecná ustanovení

#### K § 5 Cíl řízení a kontroly veřejných financí

Ustanovení upravuje zásady 3E (hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti) a reaguje na nutnost uvést právní úpravu ČR do souladu s evropskou legislativou. Zásady uvedené v tomto ustanovení musí být dodrženy nejen při uskutečňování jednotlivých operací, ale také při zavedení, udržování a zdokonalování systému řízení a kontroly veřejných financí. Povinnost dodržovat zásady hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (zásada řádného finančního řízení) vychází z evropských nařízení, zejména čl. 30 finančního nařízení (CELEX 32012R0966) a čl. 4 odst. 8 a čl. 122 odst. 1 obecného nařízení k fondům EU (CELEX 32013R1303). Neméně důležitou povinností členských států EU je nastavit systémy vnitřního řízení a kontroly tak, aby umožnily účinné předcházení nesrovnalostem a podvodům. S tím souvisí i povinnost oznamovat nesrovnalosti související s prostředky EU (srov. § 51 návrhu zákona, čl. 122 odst. 2 nařízení EU č. 1303/2013, čl. 59 odst. 2 písm. b) nařízení EU č. 966/2012).

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

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

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

Zásada hospodárnosti stanoví pro řádné uskutečňování operací podmínku, že zdroje musí být k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Těmito zdroji se nemyslí jen finanční prostředky, ale může jít například o jiný majetek případně majetková práva, licence nebo lidské zdroje.

**Všechny výše uvedené zásady se uplatňují společně, ve vzájemných souvislostech tak, aby byl cíl řízení a kontroly veřejných financí dosažen, tj. každá operace musí být účelná, hospodárná a efektivní (účinná) zároveň.**

## **K § 6 Povinnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu**

### **K odst. 1**

Aby mohl být systém vnitřního řízení a kontroly zaveden v souladu s požadavky tohoto zákona tak, aby naplnil svůj primární cíl (§ 5), musí být nedílnou součástí běžných postupů, a to jak na úrovni pracovníků příslušných úřadů, tak na úrovni postupů schvalujícího orgánu nebo schvalující osoby. Předpokládá se, že tento systém řízení a kontroly veřejných financí bude formalizován ve vnitřních předpisech jak správců veřejných rozpočtů, tak i veřejných subjektů. Jak již bylo akcentováno výše, formální naplnění požadavků zákona neumožní naplnění jeho cíle, a proto je nezbytné, aby principy, které tento zákon zakotvuje, byly integrální součástí všech postupů a procesů, které mají nebo můžou mít vliv na veřejné prostředky.

Ustanovení § 6 odst. 1 stanoví odpovědnost konkrétních orgánů a osob za zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, kterými jsou u

- správce veřejného rozpočtu odpovědný schvalující orgán (§ 4 písm. e) návrhu zákona) a schvalující osoba (§ 4 písm. f) návrhu zákona) a
- veřejného subjektu schvalující orgán (§ 4 písm. e) návrhu zákona) a pověřená schvalující osoba (§ 4 písm. g) návrhu zákona).

To, jakým způsobem bude schvalující orgán, schvalující osoba a pověřená schvalující osoba naplňovat povinnosti zde stanovené, závisí na vymezení pravomocí těchto orgánů. Tyto pravomoci jsou upraveny v jiných právních předpisech – např. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze, zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Účelem návrhu zákona není tyto pravomoci rozšiřovat.

**Organizační uspořádání nastavení řízení a kontroly veřejných financí u územních samosprávných celků je znázorněno v přílohách č. 1 a 2 této zprávy.**

**Rozdělení pravomocí a odpovědností u krajů a obcí znázorňují následující tabulky:**

			<b>Zákon o krajích - kompetence</b>	<b>Návrh zákona – odpovědnost</b>
<b>Kraj</b>	Schvalující orgán	Rada kraje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zabezpečuje hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu</li> <li>- vykonává zřizovatelské funkce</li> <li>- ukládá krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti a kontroluje jejich plnění</li> <li>- jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu</li> <li>- přezkoumává opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zajišťují zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, tedy řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu</li> <li>- vzájemně se koordinují</li> </ul>
	Schvalující osoba	Ředitel krajského úřadu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- je nadřízeným všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu a kontroluje jejich činnost</li> <li>- vydává zejména organizační a pracovní řád, spisový řád a skartační řád krajského úřadu,</li> <li>- plní úkoly stanovené v samostatné působnosti radou</li> </ul>	

**Tabulka 1 - Rozdělení kompetencí a odpovědností – kraj**



			<b>Zákon o obcích - kompetence</b>	<b>Návrh zákona – odpovědnost</b>
<b>Obec</b>	Schvalující orgán	Rada obce	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu</li> <li>- vykonává zřizovatelské funkce</li> <li>- kontroluje plnění úkolů obecním úřadem</li> <li>- jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu</li> <li>- přezkoumává opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zajišťují zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, tedy řídicích a kontrolních mechanismů a případně interního auditu</li> <li>- vzájemně se koordinují</li> </ul>
	Schvalující osoba	Starosta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce</li> <li>- ukládá úkoly tajemníkovi</li> </ul>	

**Tabulka 2 - Rozdělení kompetencí a odpovědností – obec**

			<b>Zákon o obcích - kompetence</b>	<b>Návrh zákona – odpovědnost</b>	
<b>Malá obec</b>	Schvalující osoba	Starosta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zajišťuje zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí, tedy řídicích a kontrolních mechanismů</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- je schvalovatel v řídicí ekonomické kontrole</li> </ul>

**Tabulka 3 - Rozdělení kompetencí a odpovědností - malá obec**

## K odst. 2

Ustanovení zakotvuje důležitý požadavek na zavedení řízení a kontroly veřejných financí – zásadu **přiměřenosti (proporcionality)**. Tato zásada úzce souvisí s uplatněním zásad 3E (účelnost, hospodárnost a efektivnost), která vyžaduje, aby řízení a kontrola veřejných financí zajistily postupy, které jsou použitelné na všech úrovních organizace veřejné správy, a byly schopny poskytnout přiměřené záruky, že položky schváleného veřejného rozpočtu budou při uskutečňování operací k zajištění úkolů veřejné správy čerpány hospodárně, účelně a efektivně. To v podstatě znamená, že veřejné výdaje, které jsou vynakládány na udržování samotného systému, by neměly být z dlouhodobého hlediska větší než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného finančního řízení plněných úkolů, a to včetně zajištění ochrany veřejných prostředků. Tyto požadavky vycházejí zejména z čl. 4 odst. 8, čl. 72 až čl. 73 a 122 odst. 1 nařízení EU č. 1303/2013.

## K odst. 3

S ohledem na nezávislé postavení (Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv) nebo odlišnou organizační strukturu (státní fondy, zdravotní pojišťovny) ustanovení vymezuje organizace, u nichž neexistuje schvalující orgán. Pokud návrh zákona stanoví nějaké povinnosti schvalujícímu orgánu, tyto povinnosti bude plnit schvalující osoba – tj. osoba, která stojí v čele organizace. Schvalující orgán nemají následující organizace: Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, státní fondy a zdravotní pojišťovny. Ustanovení proto stanoví, že funkci schvalujícího orgánu vykonává schvalující osoba, tedy osoba, která stojí v čele.

## K odst. 4

Účelem tohoto ustanovení je zajistit efektivní výkon řízení a kontroly veřejných financí prostřednictvím oddělení výkonů základních funkcí. Cílem má být zajištění výkonu kontroly čtyř očí, nezávislé kontroly připravovaných, realizovaných i ukončených operací a prověření celkového nastavení systému.

I v případě malých organizací (např. malé obce nebo příspěvkové organizace) je nezbytné trvat na dodržování zásady kontroly 4 očí, která je již dnes v zákoně o finanční kontrole upravena. Návrh zákona stanoví, že v případě těchto organizací se v organizaci vyskytují schvalující osoba (nebo pověřená schvalující osoba) a osoba zajišťující ekonomickou službu. Například v malé obci je starosta schvalující osobou a má účetní, která se mu stará o ekonomické záležitosti. Na rozdíl od zákona o finanční kontrole, podle návrhu zákona nemusí být osoba zajišťující ekonomickou službu zaměstnancem obce, může jít např. o účetní, která je OSVČ.

## 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 má obecnou působnost a je obecně právně závazné v celém svém rozsahu v celé Evropské unii, a tedy i v České republice. Vztahuje se nejen na členské státy, ale i na vnitrostátní subjekty, a to bez nutnosti jeho transpozice.

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

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006,
- 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 Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011,

- Nařízení EP a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu a nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí,
- Nařízení EP a Rady (EU) č. 223/2014 ze dne 11. března 2014 o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám.

Ustanovení stanoví, že vláda určí ústřední správní úřad, který bude odpovědný za zajištění plnění části souhrnného rozpočtu Evropské unie, jeho certifikaci nebo audit. Zároveň může být uzavřena smlouva s územním samosprávným celkem, jejímž předmětem bude plnění působnosti řídicího orgánu. Tím nejsou dotčena usnesení vlády, kterými již vláda tyto orgány určila. Jde například o usnesení vlády ze dne 9. července 2014 č. 535 k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období let 2014 až 2020 a jejich institucionální zabezpečení. Orgány, které vláda svým usnesením již určila, budou i nadále plnit povinnosti, které jim z tohoto postavení vyplývají.

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

## **K odst. 2**

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

- a) byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty,
- b) byly výdaje na operace vykázány příjemci skutečně vynaloženy,
- c) jsou v souladu s příslušnými právními předpisy Evropské unie a vnitrostátními právními předpisy.

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

Toto ustanovení je významné i pro formování vztahů v řízení a kontrole veřejných financí tím, že je v něm stanovena dispozice těmito úřadům, územním samosprávným celkům a zaměstnancům těchto úřadů, územních samosprávných celků a subjektů řídit se při kontrole financování programů nebo operací podporovaných ze zahraničních zdrojů pravidly stanovenými tímto návrhem zákona. Pokud nařízení stanoví něco jiného, postupuje se podle nařízení.

## **K odst. 3**

Ustanovení tohoto odstavce navazuje na nařízení EU a umožňuje delegování ověřování na zprostředkující subjekt, který není poskytovatelem dotace. Za výkon kontroly před vydáním rozhodnutí a kontrolu interim a ex-post je odpovědný poskytovatel dotace. Návrh zákona řeší situaci, kdy v souladu se zákonem o finanční kontrole není de facto možné výkon

kontroly delegovat na zprostředkující subjekt, který není zároveň poskytovatelem dotace, přestože je tento akt upraven např. dohodou o delegování. Nezbytnost možnosti delegovat ověřování v oblasti vícestupňového řízení operačních programů z prostředků EU vyplývá i z úkolů stanovených usnesením vlády č. 49 ze dne 15. ledna 2014 a Zprávy o pokroku v realizaci změn legislativní i nelegislativní povahy zpracované v souladu s tímto usnesením.

01. Ustanovení zakotvuje oprávnění řídicího orgánu pověřit výkonem činností, za které odpovídá, zprostředkující subjekt. Ustanovení stanoví, že primární odpovědnost za kontrolu operací zůstává u poskytovatele. Poskytovatel se této odpovědnosti (i ve vztahu k EU) nezabývá tím, že kontrolou pověřil zprostředkující subjekt.

#### **K odst. 4**

Ustanovení stanoví, že řídicí orgány a certifikační orgány postupují při kontrole primárně podle nařízení EU, která jsou přímo aplikovatelná a mají aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy, a tedy i před návrhem zákona. Návrh zákona se na tuto kontrolu vztahuje v případech, kdy určitá oblast není upravena v nařízení EU. V případě kontroly prováděné na místě se použije zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.

#### **K odst. 5 a 6**

Ustanovení se vztahují k činnosti Auditního orgánu a stanoví, kdy v případě, že přímo použitelný předpis EU nestanoví jinak, Auditní orgán postupuje při výkonu auditu podle ustanovení návrhu zákona upravujících interní audit u subjektů implementační struktury a příjemců veřejné finanční kontroly.

#### **K § 8 Střet zájmů**

Ze strany Evropské komise<sup>4</sup> a Evropského úřadu boje proti podvodům je střet zájmů považován za zásadní téma, ke kterému je nezbytné, i ve vztahu k čerpání prostředků z evropských fondů, přijmout přístup postavený na společných zásadách. Základem je přijetí preventivních opatření, která směřují k identifikaci, následnému řešení případného střetu zájmů a ke zmírnění rizik, že střet zájmů nastane.

Zákon stanoví základní podmínku, která se vztahuje na osoby, jež vykonávají jakoukoliv činnost v řízení a kontrole veřejných financí, 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.

Ke střetu zájmů dochází v případě, kdy osoba může mít příležitost upřednostnit svůj soukromý zájem nebo zájem osoby mu blízké, právnické osoby ovládané touto osobou nebo právnické osoby ovládané osobou blízkou této osoby, před veřejnými povinnostmi. Střet zájmů sám o sobě neznamená porušení zákona, ale představuje riziko, které musí být náležitě identifikováno, vyhodnoceno a řízeno. **Osoba, která se dostane při činnosti v rámci systému vnitřního řízení a kontroly do střetu zájmu, není ještě a priori vyloučena z pokračování v činnosti.** Střet zájmů, který není řádně vyřešen, může při nakládání

<sup>4</sup> Rada Evropské unie - Doporučení ke Konvergenčnímu programu na období 2013 - 2016: „Dále zlepšit správu finančních prostředků EU, a sice zjednodušením prováděcích struktur, zvýšením kapacity a lepším řešením střetů zájmů. Zvýšit transparentnost při zadávání veřejných zakázek a zlepšit realizaci nabídkových řízení zajištěním odpovídajících pokynů a odpovídajícího dohledu.“ (str. 6 -7)

s veřejnými prostředky ovlivnit správnost postupů a rovněž může vést k porušení základních principů hospodaření s veřejnými prostředky (např. transparentnost, hospodárnost, účelnost a efektivnost).

### **OECD rozlišuje tři druhy střetu zájmů:**

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

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

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

### **K § 9 Zajištění řádného výkonu funkce při řízení a kontrole veřejných financí**

Cílem ustanovení je zabránit nadřízeným zaměstnancům v udělování pokynů, které by byly v rozporu se zásadami účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.

Ustanovení řeší situaci, kdy osoba vykonávající jakoukoliv činnost v řízení a kontrole veřejných financí dostala pokyn, o němž se domnívá, že je v rozporu s právními předpisy. Rozhodující je domněnka dotčené osoby, že zde dochází k rozporu s cílem řízení a kontroly veřejných financí. V takovém případě má tato osoba povinnost upozornit na tuto skutečnost svého nadřízeného. Pokud na pokynu nadřízený trvá nebo nepřijme žádná opatření, má zaměstnanec právo požadovat písemné vydání takového pokynu.

Vpřípadě státních zaměstnanců se přednostně uplatní § 84 a 85 zákona o státní službě.

## **Hlava II – Řídící a kontrolní mechanismy**

### **Díl I - Obecná ustanovení**

#### **K § 10**

##### **K odst. 1**

Jedním ze způsobů, jak ošetřit riziko, je zavést řídicí a kontrolní mechanismus. Tato norma nevypočítává všechny druhy řídicích a kontrolních mechanismů, zmiňuje pouze ty nejdůležitější a stanovuje povinnost je zavést. Zavedení jiných řídicích a kontrolních mechanismů je na vůli správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

Řídicím a kontrolním mechanismem se rozumí jakékoli opatření nebo postup přijatý za účelem poskytnutí přiměřeného ujištění, že bude splněn cíl řízení a kontroly veřejných financí. Definice byla převzata z čl. 2 písm. r) finančního nařízení (CELEX 32012R0966).

Řídicím a kontrolním mechanismem tak může být např. kontrola „čtyř očí“, řízení souladu s právními a technickými předpisy a akty řízení (tzv. compliance) nebo podávání zpráv a reportů. Technickými předpisy jsou míněny například technické normy, které stanoví

základní požadavky na kvalitu a bezpečnost, slučitelnost, zaměnitelnost, ochranu zdraví a životního prostředí.

Návrh zákona stanoví pouze principy a základní pravidla nastavení řízení a kontroly veřejných financí. Jejich konkrétní aplikace na potřeby a rizika konkrétní organizace je v odpovědnosti schvalujícího orgánu a schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby (viz § 6 návrhu zákona). Konkrétní nastavení závisí na vyhodnocení rizik, která tyto mechanismy mají ošetřovat.

Při zavádění řídicích a kontrolních mechanismů je nezbytné dodržovat cíl řízení a kontroly veřejných financí (§ 5) a také požadavky stanovené v § 6 návrhu zákona. Zejména jde o naplňování **zásady přiměřenosti**, tedy že výdaje na zavedení řídicích a kontrolních mechanismů by neměly být z dlouhodobého hlediska větší než výdaje, které jsou nezbytné k zajištění řádného plnění úkolů příslušné organizace, pro které byla zřízena.

Řídicí a kontrolní mechanismy lze zjednodušeně rozdělit na pojmenované a nepojmenované (obdobně jako u smluv). Pojmenované řídicí a kontrolní mechanismy jsou jasně definované, mají pevná pravidla. V návrhu zákona jde zejména o kontrolu u příjmových a výdajových operací, a to před jejich zahájením, v průběhu i po ukončení a vypořádání. Nepojmenovaným řídicím a kontrolním mechanismem je například schvalování **majetkových operací**, u nichž nedochází k přesunu finančních prostředků. Základním předpokladem úspěšného a účinného zavedení řízení a kontroly veřejných financí je jasné stanovení odpovědnosti jednotlivých útvarů a konkrétních osob za konkrétní činnosti. Vymezení odpovědnosti je řídicím a kontrolním mechanismem, jehož nastavení, stejně jako u ostatních řídicích a kontrolních mechanismů, závisí na identifikování a vyhodnocování rizik. Tento mechanismus je již v současnosti běžnou součástí řízení a správy všech organizací veřejné správy.

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

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

**Majetkové operace** jsou operace s majetkem, které nepředstavují příjem ani výdaj veřejného rozpočtu. Pokud při nakládání s majetkem dochází zároveň k přesunu peněžních prostředků (příjem nebo výdaj), použijí se na operace ustanovení § 15, § 17 a § 18 (schvalovací postupy řídicí ekonomické kontroly). V ostatních případech, tedy např. v případě bezúplatného převodu, darování nebo svěření majetku příspěvkové organizace, si organizace sama vnitřním předpisem stanoví podmínky rozhodování o těchto operacích, pokud nejsou stanoveny v jiných zákonech (např. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze), a dále požadavky na podklady předkládané příslušným osobám nebo orgánům k rozhodnutí.

## K odst. 2 a 3

Ekonomická služba je součástí řídicích a kontrolních mechanismů (srov. odst. 1). Terminologie i rozsah působení ekonomické služby byly zvoleny s ohledem na koncept finančního nařízení a doporučení Evropské komise.

S ohledem na rozsah činností, které spadají pod působnost ekonomické služby, se nemusí vždy jednat o jediný organizační útvar – osoby, které ji vykonávají, můžou spadat do více útvarů, např. odbor rozpočtu, odbor účetnictví, odbor majetkový, atd. Proto ekonomická služba není koncipována jako útvar.

**Řízení informací** je řízením oběhu, zaznamenávání a uchovávání informací uvnitř dané organizace, resp. o komunikaci s podřízenými organizacemi nebo příjemci veřejné finanční podpory. Základem fungování systému vnitřního řízení a kontroly je informační systém, který zabezpečuje identifikaci, shromáždění, vyhodnocení a předávání relevantních informací<sup>5</sup>. Podmínkou pro fungování informačního systému jsou fungující mechanismy pro zaznamenávání a uchovávání informací.

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

Informacemi se rozumí všechny relevantní informace, které jsou nutné pro řízení a kontrolu veřejných financí (srov. § 14 - Auditní stopa). Účetní záznamy jsou blíže definovány v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu zajistí (např. prostřednictvím přijetí vnitřních předpisů a kontrolou jejich dodržování), že všechny relevantní informace včetně účetních záznamů jsou k dispozici osobám, které zajišťují ekonomickou službu. Může jít například o přístup do informačních systémů a databází nebo o stanovení povinnosti předávat včas účetní záznamy osobám zajišťujícím ekonomickou službu (např. do účtárny, rozpočtářům).

## K odst. 4

S ohledem na postavení veřejných vysokých škol jako subjektů se zaručeným samosprávným postavením a odpovídající akademickou svobodou, návrh zákona stanoví, že veřejné vysoké školy zavedou řídicí a kontrolní mechanismy. Postupují přitom přiměřeně podle odst. 1 až 3. Pro veřejné výzkumné instituce to platí obdobně.

---

<sup>5</sup> Srov. mezinárodně uznávané standardy pro systém vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě, např. COSO - The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, standardy INTOSAI - ISSAI: Mezinárodní standardy pro audit veřejné správy (International Standards of Supreme Audit Institutions).



## Díl 2 – Řídící ekonomická kontrola

### Oddíl 1 – Obecná ustanovení

#### K § 11 Výkon řídicí ekonomické kontroly

##### K odst. 1

Ustanovení stanoví povinnost provádět řídicí ekonomickou kontrolu u příjmových a výdajových operací, tj. řídicí ekonomickou kontrolu prvního stupně. Jde o obdobnou povinnost, jakou stanoví zákon o finanční kontrole (tzv. řídicí kontrola).

Srovnání fází řídicí ekonomické kontroly výdajových operací podle návrhu zákona a řídicí kontroly podle zákona o finanční kontrole je uvedeno v následující tabulce.

Řídící ekonomická kontrola (Návrh zákona)		Řídící kontrola (zákon o finanční kontrole)	
Předběžné hodnocení	§ 16	-	
Schvalovací postupy	§ 15, 17 a 18	Předběžná řídicí kontrola	§ 26
Průběžná řídicí ekonomická kontrola	§ 20	Průběžná řídicí kontrola	§ 27
Následná řídicí ekonomická kontrola		Následná řídicí kontrola	

**Tabulka 4 - Srovnání fází řídicí ekonomické kontroly**

##### K odst. 2 a 3

Ustanovení stanoví oprávnění vykonávat řídicí ekonomickou kontrolu u podřízených organizací, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory (dotaci), tj. řídicí ekonomickou kontrolu druhého stupně. Tato **řídicí ekonomická kontrola nahrazuje veřejnosprávní kontrolu podle zákona o finanční kontrole.**

V případě podřízených organizací je tak zachována možnost provádět kontrolu, a to nejen na místě (u podřízené organizace), ale také formou tzv. dokumentární prověrky – např. výkazů a rozborů, které podřízené organizace zasílají svému zřizovateli. Tímto není dotčena možnost správce veřejného rozpočtu (zřizovatele) prověřit funkčnost a účinnost systému řízení a kontroly veřejných financí u podřízených organizací prostřednictvím interního auditu. Interní audit je zaměřen na zdokonalování procesů a celého systému řízení a kontroly veřejných financí, a to v celém okruhu působnosti, tzn. nejen u správce veřejného rozpočtu, u něhož se zřizuje, ale také u podřízených organizací, které jsou z finančního hlediska závislé na veřejných prostředcích poskytnutých z rozpočtu zřizovatele.

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

**V případě kontroly na místě se na vztahy mezi poskytovatelem a žadatelem nebo příjemcem použije kontrolní řád a vyhotoví se protokol o kontrole.** Tento postup se uplatní i v případě výkonu kontroly podřízených organizací.

Kontrolní řád se použije v plném rozsahu. Z kontrolního řádu **lze aplikovat i opatření k nápravě nebo pokuty, které kontrolní řád definuje, jako nástroj pro vynucení potřebné součinnosti.**

Kontrolní řád se nepoužije v případech tzv. dokumentárního (administrativního) ověřování. V těchto případech kontrola neprobíhá na místě, ale tzv. od stolu. V případě tzv. dokumentárního (administrativního) ověřování není vyžadována součinnost kontrolovaného. Kontrola je prováděna na základě podkladů a dokumentů, které má kontrolující k dispozici. Nenívyžadována součinnost od kontrolovaného, a proto použití kontrolního řádu není namístě.

Poskytovatel veřejné finanční podpory kontroluje žadatele a příjemce veřejné finanční podpory jen v přímé souvislosti s poskytovanou finanční podporou, tj. soulad s právními předpisy a dodržování podmínek, které stanovil.

#### **K odst. 4 a 5**

Ustanovení stanoví, kdy se provádí řídicí ekonomická kontrola a výjimky z provádění schvalování v rámci výkonu řídicí ekonomické kontroly u příjmů a výdajů. Jde o příjmové nebo výdajové operace, u nichž správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt nemohou ovlivnit, zda k této operaci dojde, ani její výši. Jde například o typické zákonné příjmy a zákonné platby (např. příjem sdílených daní na účet obce), tedy příjmy a výdaje, které vyplývají přímo ze zákona. Dále se výjimka vztahuje na tzv. nahodilé příjmy, tedy například když městský strážník dá blokovou pokutu, nebo se přijme poplatek za úkon v rámci CZECH POINT, nebo na tzv. mnohočetné příjmy, které představují řadu smluvních závazků uzavřených ústně (splývá okamžik uzavření smlouvy a platba), tedy například prodej obědů nebo vstupenek na divadelní představení. Obdobné platí například pro drobné nákupy v hotovosti. U těchto nákupů, pokud proběhne schvalování před zahájením výdajové operace (případy tzv. souhrnných kontrolních záznamů), se schvalovací postup po zahájení výdajové operace neaplikuje v plném rozsahu. Nicméně i tyto příjmy a výdaje musí být pod kontrolou, ale není nutné ani účelné, aby se na ně vztahovala řídicí ekonomická kontrola I. stupně v plném rozsahu. Proto by měl být zaveden jiný řídicí a kontrolní mechanismus, který poskytne dostatečné ujištění, že i tyto operace jsou pod kontrolou.

#### **K odst. 6**

Zdravotní pojišťovny jsou v systému řízení a kontroly veřejných financí specifickým subjektem – řada příjmových a výdajových operací probíhá na základě zákona (viz zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Tyto operace probíhají v rámci základního, případně rezervního fondu. S ohledem na skutečnost, že jde o operace uskutečňované na základě zákona, nemají zdravotní pojišťovny možnost ovlivnit

jejich uskutečnění nebo výši, a proto jsou tyto operace vyloučeny ze schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly.

### K odst. 7

Jedním z cílů návrhu zákona je odstraňování duplicitních kontrol. Příčinou duplicitních kontrol jsou různé přístupy k výkonu kontrolní činnosti a nejednotné metodické vedení. Toto ustanovení upravuje povinnost předávat informace o plánovaných kontrolách a o jejich výsledcích Ministerstvu financí, vzájemně koordinovat plánované kontroly s cílem předcházet neodůvodněnému souběhu kontrol u stejných subjektů a vzájemně sdílet výsledky kontrol. S tím souvisí i požadavek na zvýšení kvality kontrolních výstupů a jejich metodické sjednocení, což jsou základní předpoklady pro možnost spolehnout se na výsledek provedené kontroly, a tedy neprovádět kontrolu znovu.

Návrh zákona vychází z modelu jednotného auditu. Jde o model, který vychází z požadavků EU na nastavení řízení a kontroly veřejných financí nezbytných pro úspěšné čerpání prostředků z fondů EU. Cílem jednotného auditu je omezovat duplicitní kontroly a administrativní zátěž jak kontrolovaného, tak kontrolujícího. Principem jednotného auditu je možnost spolehnout se na výsledky předchozích kontrol a sdílet informace. Aby mohl být tento princip naplňován, musí být pro to splněny určité předpoklady.

Evropský účetní dvůr mezi tyto předpoklady řadí zejména:

Předpoklady	Způsob promítnutí do návrhu zákona
systémy řízení a kontroly veřejných financí jsou vystavěny na společných principech	stejně principy pro nastavení systému řízení a kontroly pro všechny veřejné organizace, které hospodaří s veřejnými financemi
kontroly probíhají na základě stejných pravidel	jednotná pravidla pro výkon kontrol
kontroly jsou koordinované	předávání informací o plánovaných kontrolách
kontroly jsou transparentní	předávání výsledků kontrol, výročních zpráv a informací o odhalených porušeních rozpočtové kázně nebo podezření na trestní čin
ujištění nezávislého interního auditu	posílení role a nezávislosti interního auditu

**Tabulka 5 - Zásada jednotného auditu**

### K § 12 Smlouvy o výkonu řízení a kontroly veřejných financí

Návrh zákona nastavuje konkrétní pravidla pro outsourcing, resp. cosourcing, ale nerozšiřuje oprávnění oproti stávajícímu zákonu o finanční kontrole. Ustanovení se vztahuje na formy outsourcingu, u kterých je předmětem výkon řídicí ekonomické kontroly druhého stupně. Outsourcing nebo cosourcing je již dnes běžně využívaným institutem. Na rozdíl od stávající právní úpravy, návrh zákona stanoví podmínky pro jeho využití. V některých případech nelze

totiž outsourcing vyloučit. Nedostatečná úprava ale může vést k zvýšení rizika korupčního jednání. Cílem úpravy v návrhu zákona je stanovit přesné podmínky, za kterých může být výkon řídicí ekonomické kontroly druhého stupně outsourcován. Odpovědnost za výkon této kontroly zůstává na příslušném správci veřejného rozpočtu nebo veřejném subjektu. Dodavatelem služeb v oblasti řízení a kontroly může být fyzická i právnická osoba.

### **K odst. 1**

Ustanovení stanoví oprávnění uzavřít smlouvu s externím subjektem nebo mezi správcem veřejného rozpočtu nebo veřejnými subjekty navzájem. Tato smlouva je z povahy věci veřejnoprávní smlouvou a řídí se příslušnými ustanoveními správního řádu (část pátá správního řádu). Veřejnoprávní smlouvu nemohou uzavřít mezi sebou organizační složky v rámci jedné veřejnoprávní korporace (např. státu). Správci veřejného rozpočtu nebo veřejné subjekty, které jsou organizačními složkami státu, mohou však vstupovat do vzájemných vztahů veřejnoprávními smlouvami obdobným (srov. § 160 odst. 3 správního řádu).

Zákon taxativně stanoví podmínky, za nichž lze do řízení a kontroly veřejných financí zapojit externí subjekt. Po uzavření smlouvy stačí naplnění jedné z následujících podmínek:

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

Vzhledem na různorodost správců veřejných subjektů a veřejných subjektů nelze a priori nastavit konkrétně formu úspory veřejných prostředků. Každý případ musí být posuzován v souladu s cílem návrhu zákona, tj. s ohledem na účelnost, hospodárnost a efektivita nakládání s veřejnými prostředky.

### **K odst. 2**

Externí subjekt musí při řízení a kontrole veřejných financí postupovat dle ustanovení tohoto návrhu zákona upravujících mlčenlivost. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt, který do ověřování zapojí externí subjekt, je povinen toto ošetřit v příslušné smlouvě s externím subjektem. Povinnosti mlčenlivosti může externí subjekt zbavit jen ten, v jehož zájmu tuto povinnost má, nebo ve veřejném zájmu příslušná schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba.

### **K odst. 3**

S ohledem na postavení veřejných vysokých škol, jako subjektů se zaručeným samosprávným postavením a odpovídající akademickou svobodou, návrh zákona stanoví, že veřejné vysoké školy mohou pro výkon řídicí ekonomické kontroly druhého stupně uzavřít veřejnosprávní smlouvy s externím subjektem. Postupují přitom přiměřeně podle odst. 1 a 2. Pro veřejné výzkumné instituce to platí obdobně.

## **K § 13 Hodnotitel, ověřovatel a schvalovatel**

### **K odst. 1**

Podle zákona o finanční kontrole postupy řídicí kontroly vykonává příkazce operace, správce veřejného rozpočtu a hlavní účetní. Návrh zákona si klade za cíl tyto procesy zjednodušit a odstranit případné duplicitní kontroly.

Návrh zákona stanoví, že tyto postupy vykonávají osoby, které jsou k tomu určené schvalující osobou v případě správce veřejného rozpočtu nebo pověřenou schvalující osobou v případě veřejného subjektu. Toto určení může být provedeno např. organizačním řádem, vnitřním předpisem, pracovní náplní, speciálním pověřením na jméno.

**Počet pověřených osob v organizaci a dále počet těchto osob v rámci jednoho procesu (např. schvalování objednávky) je plně ponechán na rozhodnutí příslušné schvalující osoby, resp. pověřené schvalující osoby (tj. může jich být víc než 2).**

**Určení k výkonu funkce ověřovatele, schvalovatele nebo hodnotitele může vyplývat z organizačního řádu, jiných vnitřních předpisů, konkrétního pověření atd. O pověření musí být nicméně pořízen záznam.**

Schvalující osoba (např. ministr, starosta) nebo pověřená schvalující osoba (např. ředitel příspěvkové organizace) si mohou vyhradit, že v některých případech budou sami vykonávat funkci ověřovatele, schvalovatele nebo hodnotitele (obdobně jako podle zákona o finanční kontrole jsou oprávněni vykonávat funkci příkazce operace).

Nejzásadnější změna v oblasti nastavení kontroly výdajových operací spočívá ve změně postavení účastníků těchto operací. Z celého procesu vypadá obligatorní funkce správce rozpočtu. Činnosti, za které byl správce rozpočtu odpovědný v rámci provádění schvalovacího postupu, jsou součástí schvalovacího postupu před zahájením výdajové operace.

Je jen na rozhodnutí schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby, kdo bude procesy řídicí ekonomické kontroly zajišťovat. **Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba tak může rozhodnout, že správce rozpočtu zůstane funkcí v rámci organizačního zajištění řídicí ekonomické kontroly.** V tomto případě bude ve vnitřních předpisech popsáno, jaký je rozsah jejich oprávnění a povinností (lze ponechat stejný rozsah, jaký stanovil původní zákon o finanční kontrole).

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

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.

**Příklad zařazení hodnotitele, ověřovatele a schvalovatele do procesu řídicí ekonomické kontroly je znázorněn v přílohách č. 3 až 7 této zprávy.**

### K odst. 2 a 3

Návrh zákona stanoví, že u organizací se složitou organizační strukturou a větším počtem zaměstnanců (organizace, u nichž se ze zákona zřizuje útvar interního auditu) může být schvalovatelem jen vedoucí zaměstnanec. Tyto organizace mají dostatečně rozvětvenou organizační strukturu a dostatek vedoucích zaměstnanců, na rozdíl od menších organizací.

Definice vedoucího zaměstnance byla doplněna s ohledem na partikularismus právního řádu v případě zaměstnání ve veřejné správě. Pracovněprávní předpisy ve veřejné správě jsou následující:

- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě,
- zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů,
- zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání,
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.

### K odst. 4

Návrh zákona stanoví, že u obcí, krajů, městských částí hlavního města Prahy, městských obvodů a částí statutárního města může být schvalovatelem nejen zaměstnanec, ale i člen zastupitelstva (např. místostarosta, který starostu zastupuje v jiných záležitostech).

### K odst. 5

Ustanovení stanoví, kdo je odpovědnou osobou v případě, žeschvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba neurčí, kdo bude vykonávat funkci ověřovatele, schvalovatele a hodnotitele. Úprava je nastavena tak, aby celkovou odpovědnost za danou operaci (funkci schvalovatele) vykonávala osoba odpovědná za nastavení celého systému – schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba.

### K odst. 6

Ustanovení stanoví, že schvalovatelem v rámci schvalování před zahájením výdajové operace může být u jedné konkrétní operace určena jen jedna osoba. Tedy na rozdíl od ověřovatelů a hodnotitelů, kterých může být pro jednu operaci i víc. Obdobné platí pro schvalování po zahájení výdajové operace. Ustanovení bylo doplněno s ohledem na požadavek stanovení jedné konkrétní osoby odpovědné za dané schvalování. Ustanovení nevylučuje, aby pro různé operace vykonávali funkci schvalovatele různé osoby.

### K § 14 Auditní stopa

Pro definici auditní stopy se bere zvláštní zřetel na mezinárodně uznávané principy řádné správy veřejných financí, které pojímají finanční operaci jako soubor systematicky uspořádaných úkonů zajišťujících přijetí příjmu, platbu výdaje nebo nakládání s veřejným majetkem, včetně zaznamenání informací o této události do účetnictvísprávce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu.

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

- souladu uskutečněné operace s právními předpisy a opatřeními či postupy, přijatými v mezích těchto předpisů (zásada legality),

- dodržení zásad 3E,
- zaznamenání informace o této operaci v účetnictví.

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

Auditní stopa je termín, který se používá souhrnně pro všechny typy dokladů, které prokazují provedení jakékoliv činnosti v systému vnitřního řízení a kontroly. **Příklady auditní stopy jsou: kontrolní záznam, záznam o provedení řídicí ekonomické kontroly, protokol o kontrole, pověření k výkonu funkce ověřovatele řídicí ekonomické kontroly, vnitřní směrnice, účetní záznamy podle zákona o účetnictví, záznamy v informačních systémech.**

Ustanovení stanoví požadavek na zachycení a uchování auditní stopy. Záznam (auditní stopa) musí být pořízena ze všech fází řídicí ekonomické kontroly, tedy z hodnocení, schvalování, průběžné a následné kontroly.

Pokud jsou v řídicí ekonomické kontrole použity elektronické nástroje, lze elektronickým podpisem nebo elektronickým záznamem připojeným k příslušnému datovému souboru nahradit podpis oprávněných osob. Oblast elektronického podpisu (ne elektronického záznamu v informačním systému) upravuje zákon o elektronickém podpisu. Požadavek na auditní stopu podle návrhu zákona nevyžaduje zaručený elektronický podpis nebo elektronický podpis. Pro účely návrhu zákona je dostatečný nezměnitelný záznam v informačním systému.

Uchovávání a archivace auditní stopy se řídí zákonem o archivnictví.

## **Oddíl 2 – Příjmové operace**

### **K § 15**

Ustanovení definuje jednotlivé dílčí fáze procesu řídicí ekonomické kontroly, která je realizována u příjmových operací.

První fáze řídicí ekonomické kontroly u příjmových operací probíhá nad pohledávkami, resp. budoucími pohledávkami, o nichž má schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (řídicí ekonomická kontrola prováděná u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu) alespoň tyto informace: druh příjmu, aby bylo možné příjem zařadit pod konkrétní rozpočtovou položku, a údaje o dlužníkovi. Příjmová operace je ve fázi přípravy.

Pokud nejsou tyto informace z objektivních důvodů k dispozici, tato kontrola se neprovádí (zejména zákonné příjmy, např. sdílené daně nebo neočekávané příjmy, např. z výběru pokut) – viz § 11 odst. 5 návrhu zákona.

Ustanovení odst. 1 až 3 popisují řídicí ekonomickou kontrolu před zahájením příjmové operace. Podle zákona o finanční kontrole jde o předběžnou řídicí kontrolu před vznikem nároku na příjem.

Další fáze – odst. 4 až 6 – probíhá již v době, kdy pohledávka (nárok) existuje, odpovídá schvalovacím postupům předběžné řídicí kontroly při správě veřejných příjmů po vzniku nároku dle původního zákona o finanční kontrole.

V této fázi je kromě prověřování formální správnosti konkrétního příjmu klíčovým provozním rizikem termín splnění povinným dlužníkem ve správné výši.

Schvalování příjmových operací má význam zejména u dotací. Dotace totiž mohou pro veřejný rozpočet představovat nejen příjem, ale také riziko spojené zejména s možným porušením rozpočtové kázně. Dále s ohledem na skutečnost, že dotace jsou často účelově vázané, je nezbytné se při přípravě příjmové operace zaměřit i na tzv. zásady 3E, tedy na hospodárnost, účelnost a efektivnost. Dodržení účelu, na nějž je dotace poskytována, je totiž základní podmínkou pro poskytnutí dotace a její nedodržení je důvodem pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

#### **K odst. 7**

Ověřovatel je osoba, které je uložena povinnost provádět ověřování v rámci výkonu schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly. Schvalovatel je osoba, která je odpovědná za konkrétní operaci, která je předmětem schvalování. **V rámci schvalování konkrétní operaceu příjmových operací** musí být dodržena zásada, že osoba, která vykonává funkci ověřovatele, nesmí být zároveň osobou, která vykonává funkci schvalovatele.

### **Oddíl 3 – Výdajové operace**

#### **K § 16 Předběžné hodnocení výdajové operace**

##### **K odst. 1 a 2**

Hodnotitel je osoba určená schvalující osobou v případě správce veřejného rozpočtu nebo pověřenou schvalující osobou v případě veřejného subjektu. Hodnocení tak může vykonávat i nezávislý hodnotitel, například zaměstnanec, který se zabývá vyhodnocováním plnění cílů organizace, projektu atd. Návrh zákona nestanoví žádné omezující podmínky vztahující se k neslučitelnosti s jinými funkcemi, tzn., že hodnotitel může být zároveň ověřovatelem nebo schvalovatelem u konkrétní výdajové operace.

**Určení k výkonu funkce hodnotitele může vyplývat z organizačního řádu, jiných vnitřních předpisů, konkrétního pověření atd. O pověření musí být pořízen záznam.**

Předběžné hodnocení se provádí u operací, které dosahují hodnoty stanovené vnitřním předpisem vydaným správcem veřejného rozpočtu nebo veřejným subjektem. Původně návrh zákona stanovil pevnou hranici – 2 mil. Kč, nicméně s ohledem na uplatněné připomínky ve vnějším připomínkovém řízení se předkladatel rozhodl ponechat na rozhodnutí příslušné organizace hodnotu operací, u níž se bude předběžné hodnocení provádět.

**U operací, které nedosáhnou limit stanovený ve vnitřním předpisu, bude probíhat schvalování výdaje stejně, jak probíhá dnes předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku.**

Hodnocení zaváděné návrhem zákona je nový prvek řízení a kontroly veřejných výdajů.



Limit ve vnitřním předpise by měl zohlednit objem prováděných výdajových operací i průměrnou hodnotu jednotlivé výdajové operace. Tento limit lze stanovit například tak, jak předkladatel původně navrhoval – tedy, že předběžné hodnocení bude prováděno u podlimitních a nadlimitních **veřejných zakázek a dotací** s hodnotou nad 2 mil. Kč. Organizace může stanovit různé limity pro různé typy operací (např. jeden limit pro veřejné zakázky na stavby, jeden pro veřejné zakázky na dodávky a služby a jeden pro dotace).

Předběžné hodnocení, stejně jako schvalovací postup do zahájení výdajové operace, musí být provedeno před vyhlášením veřejné zakázky nebo vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Zařazení hodnocení do procesu řídicí ekonomické kontroly zobrazuje obrázek v příloze č. 7 k této zprávě.

### **K odst. 3 a 4**

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

Ustanovení odkazuje ve vztahu k rozsahu (obsahu předběžného hodnocení) na zásadu přiměřenosti vyjádřenou v § 6 odst. 2 návrhu zákona. Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt s ohledem na tuto zásadu a vyhodnocení souvisejících rizik může obsah hodnocení upravit – musí být zachyceno ve vnitřních předpisech (srov. § 10 odst. 3 návrhu zákona).

### **K § 17 Schvalovací postup před zahájením výdajové operace**

Předtím, než se správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt zaváže k vynaložení veřejných prostředků, musí mít jistotu, že ke krytí tohoto budoucího závazku budou k dispozici veřejné prostředky. Tyto kontroly měly v zákoně o finanční kontrole podobu schvalovacího postupu příkazce operace v rámci výkonu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku. Schválení kontrolního záznamu je auditní stopou, která je nezbytným předpokladem pro uskutečnění zadávacího řízení, uzavření smlouvy nebo vydání rozhodnutí v následujících fázích.

Od schválení kontrolního záznamu je nutné odlišit rezervaci, která u organizačních složek státu probíhá povinně v rámci rozpočtového informačního systému dle § 34 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Kontrolní záznam je záznam o provedení řídicí ekonomické kontroly prvního stupně – k jeho schválení dochází na základě ověření všech oblastí stanovených v § 18 odst. 1. Kontrolní záznam není rezervací ani uzavřením smlouvy.

Formulace v odst. 4 odstraní případné pochybnosti, které vyvstaly u aplikace zákona o finanční kontrole, o nutnosti provedení řídicí ekonomické kontroly, konkrétně v podobě

schválení kontrolního záznamu před zahájením zadávacího řízení dle zákona o veřejných zakázkách.

Kontrolní záznam (individuální a souhrnný) odpovídá pojmům individuální a limitovaný příslib, které používá prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole. Podmínky pro schválení souhrnného kontrolního záznamu jsou stejné jako podmínky pro přijetí limitovaného příslibu podle prováděcí vyhlášky k zákonu o finanční kontrole.

**Kontrolní záznam představuje záznam o provedení kontroly nad celou částkou - např. z investičního záměru.** Do rozpočtu se promítne příslušná částka, která bude hrazena v daném rozpočtovém roce, zbylá částka, která má být hrazena v následujících letech je podkladem pro zpracování střednědobého výhledu, resp. rozpočtového výhledu.

Pokud jsou podmínky, prověřované již před schválením kontrolního záznamu, splněny a budoucí zadávací řízení, smlouva nebo rozhodnutí je kryto kontrolním záznamem, může dojít k zahájení zadávacího řízení, uzavření smlouvy nebo vydání rozhodnutí.

To, jak budou schvalovací postupy u správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu nastaveny, je v odpovědnosti schvalující osoby nebo pověřené schvalující osoby. Ta nastaví postupy; stanoví, kolik ověřovatelů bude v procesu vystupovat, případně jaké útvary se na schvalování operace budou podílet (např. právní, veřejné zakázky, investice, majetek atd.).

Schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba dále určí, kdo bude funkci ověřovatelů a schvalovatele vykonávat.

Ověření správného rozpočtového zatřídění nevyžaduje, aby příslušná organizace, které se netýká vyhláška o rozpočtové skladbě, plánovala ve struktuře rozpočtové skladby.

Rizika, která musí být vyhodnocena a následně řízena v souvislosti s připravovanou nebo realizovanou výdajovou operací, jsou např. rizika související s daňovým dopadem, více náklady, udržitelnosti.

Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce v případě zavedení řídicích a kontrolních mechanismů postupují podle ustanovení § 18 přiměřeně. **Schvalovací postupy před zahájením výdajové operace u územních samosprávných celků jsou znázorněny v přílohách č. 3 až 7 této zprávy.**

Ověřovatel je osoba, které je uložena povinnost provádět ověřování v rámci výkonu schvalovacích postupů řídicí ekonomické kontroly. Schvalovatel je osoba, která je odpovědná za konkrétní operaci, která je předmětem schvalování. **V rámci schvalování konkrétní operace při postupu před zahájením výdajové operace** musí být dodržena zásada, že osoba, která vykonává funkci ověřovatele, nesmí být zároveň osobou, která vykonává funkci schvalovatele.

**Obdobné platí pro postup po zahájení výdajové operace. To však neznamená, že by ověřovatel v I. fázi (postup před zahájením výdajové operace) nemohl vykonávat funkci schvalovatele ve II. fázi (postup po zahájení výdajové operace).** Dále schvalovatelem v I. fázi může být osoba odlišná od schvalovatele ve II. fázi.

**K § 18 Schvalovací postup po zahájení výdajové operace**

Předmětem kontroly po zahájení výdajové operace jsou například závazky vyplývající ze smlouvy, objednávky nebo rozhodnutí. Jejich splnění se ověří prostřednictvím podkladů, které se stávají součástí auditní stopy. Jde tedy o ověření toho, zda bylo skutečně plněno a za jakých podmínek, zda bylo například plněno v dohodnutém množství, kvalitě a ceně a ve sjednanou dobu.

Pokyn k realizaci výdaje musí odpovídat kontrolnímu záznamu, tzn. přikazuje provést úhradu výdaje, který odpovídá rozpočtovému krytí (v příslušném rozpočtovém roce), a to jak do výše, tak do struktury rozpočtové skladby.

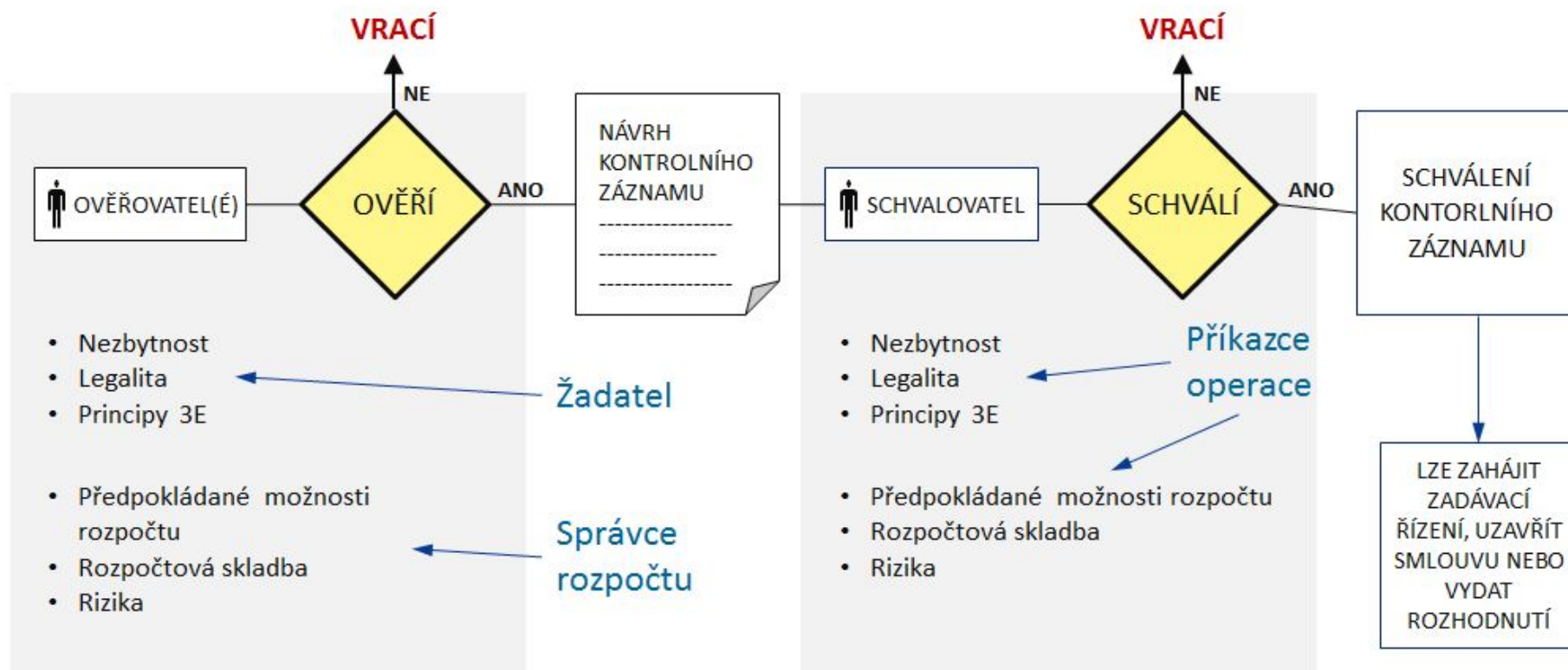
Rozsah ověření je obdobný jako v případě řídicí kontroly po vzniku závazku podle zákona o finanční kontrole.

**I pro postup po zahájení výdajové operace platí neslučitelnost funkcí ověřovatele a schvalovatel. To však neznamená, že by ověřovatel v I. fázi (postup před zahájením výdajové operace) nemohl vykonávat funkci schvalovatele ve II. fázi (postup po zahájení výdajové operace).** Dále schvalovatelem v I. fázi může být osoba odlišná od schvalovatele ve II. fázi.

Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce v případě zavedení řídicích a kontrolních mechanismů postupují podle ustanovení § 18 přiměřeně.

1

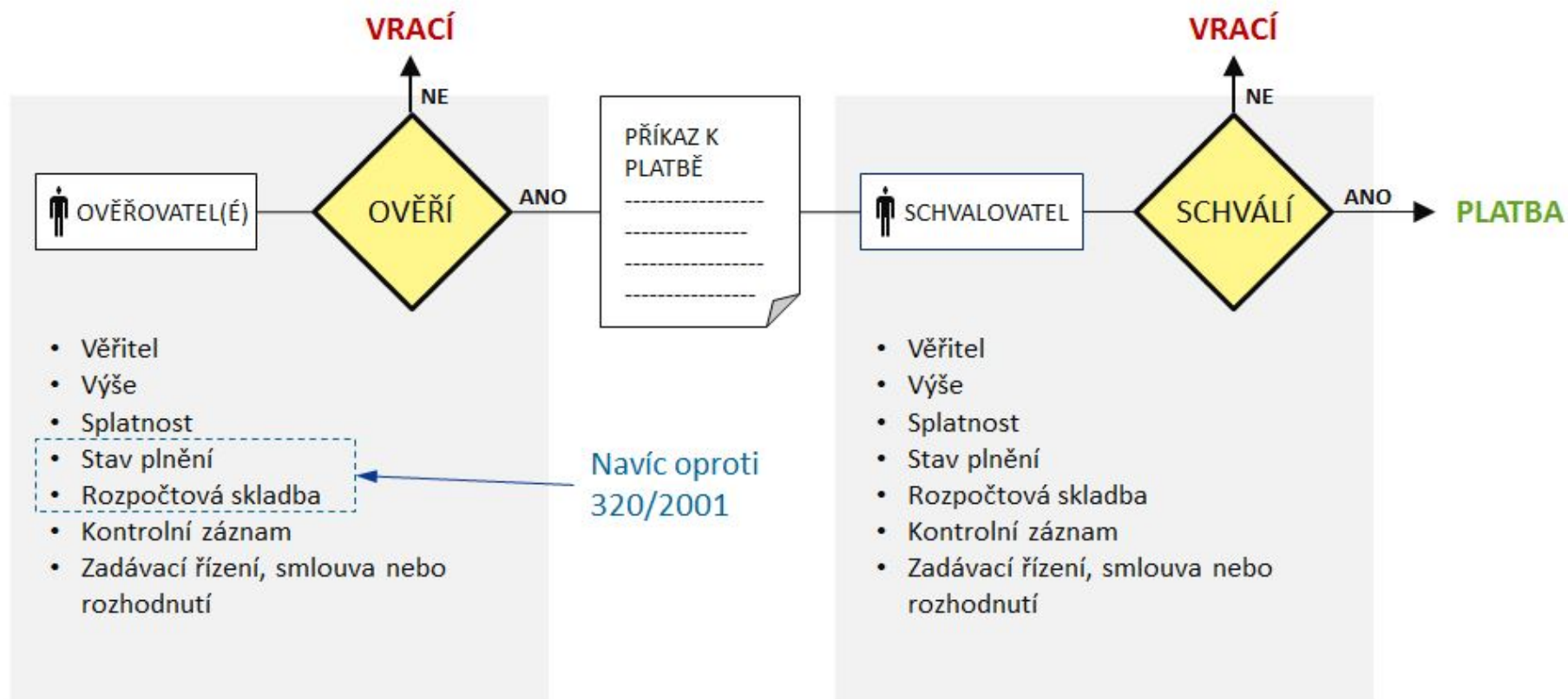
## Před zahájením výdajové operace – NÁVRH ZÁKONA



Obrázek 2 - Schéma řídicí ekonomické kontroly před zahájením výdajové operace (k § 17)

## 2

## Po zahájení výdajové operace – NÁVRH ZÁKONA



Obrázek 3 - Schéma řídicí ekonomické kontroly po zahájení výdajové operace (k § 18)

## **K § 19 Výjimky**

Účelem ustanovení je reagovat na výjimečné situace, u nichž nelze s ohledem na okolnosti požadovat provedení postupů řídicí ekonomické kontroly dle § 17 a 18. Pro uplatnění tohoto ustanovení musí být kumulativně splněny následující podmínky:

- a) úkol, se kterým výdajová operace souvisí, nesnese odkladu nebo nesplněním tohoto úkolu by mohlo dojít k ohrožení života, zdraví nebo majetku a
- b) jde o úkol v rámci výkonu činností nebo složek uvedených v písm. a) až h).

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

## **Oddíl 4 - Průběžná a následná řídicí ekonomická kontrola**

### **K § 20**

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

S ohledem na cíl, který je průběžnou a následnou kontrolou sledován, a efektivnost celého kontrolního procesu nejsou předmětem kontroly všechny operace, ale jen ty vybrané. Výběr vzorku musí být proveden na základě posouzení úplnosti, přesnosti nároků a průběhu realizovaných operací a vyhodnocení rizik.

Návrh zákona stanoví, že průběžnou a následnou kontrolu provádí osoba, která pro účely tohoto návrhu zákona nese označení „kontrolující“. Jde o pojem, který je v právním řádu již zaveden – v kontrolním řádě. Do návrhu zákona byl doplněn na základě výslovného požadavku připomínkových míst, aby bylo jasně odděleno, že jde o jinou činnost než o schvalování příjmových a výdajových operací, která je v odpovědnosti ověřovatelů a schvalovatelů. Tím ale není vyloučeno, že by kontrolující byl zároveň ověřovatelem nebo schvalovatelem pro určitý typ operací. „Kontrolujícími“ jsou zejména zaměstnanci odborů kontroly, kteří podle zákona o finanční kontrole vykonávají následnou veřejnosprávní kontrolu.

Ustanovení odst. 2 stanoví obsah kontroly u příjmových a výdajových operací.

Ustanovení odst. 3 stanoví obsah kontroly jen u výdajových operací. Jde o kontrolu naplnění zásad 3 E (hospodárnost, účelnost a efektivnost) podle § 5 návrhu zákona.

Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce v případě zavedení řídicích a kontrolních mechanismů postupují podle ustanovení § 20 přiměřeně.

## **Hlava III – Vrchní audit a interní audit**

### **Díl 1 – Vrchní audit**

#### **K § 21**

Předpokládá se, že na Ministerstvu financí budou tři auditní útvary. Jeden útvar bude plnit obdobné úkoly jako útvar interního auditu jiných správců veřejného rozpočtu, případně veřejného subjektu.

Druhý útvar bude vykonávat vrchní audit (audit systému) u správců veřejných rozpočtů včetně veřejných subjektů v jejich rozpočtové působnosti. Vrchní audit nebude Ministerstvo financí vykonávat, s ohledem na Ústavou zaručené postavení, u správců veřejného rozpočtu, kterými jsou Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv, kraj, obec, hlavní město Praha a dobrovolný svazek obcí a u veřejných subjektů, kterými jsou městské obvody statutárních měst, městských částí statutárních měst a příspěvkové organizace zřízené krajem, obcí, hlavním městem Prahou, městskou částí hlavního města Prahy, městským obvodem statutárního města, městskou částí statutárního města nebo dobrovolným svazkem obcí.

Třetí útvar – Auditní orgán – bude provádět audit zahraničních prostředků (viz § 7 Správa zahraničních prostředků).

Zákon o finanční kontrole vymezuje působnost Ministerstva financí obdobně s tím, že jde o výkon veřejnosprávní kontroly. S ohledem na koncepci, na které je návrh zákona vystaven, nebude již Ministerstvo financí provádět kontrolu zaměřenou na ověření plnění zákonných požadavků, ale bude provádět vrchní audit, zejména audit systému a případně audity operací jako podklad pro audit systému. Obsah vrchního auditu věcně odpovídá obsahu interního auditu.

Interní audit jinou funkci než veřejnosprávní kontrole podle zákona o finanční kontrole. Kontrola probíhá podle kontrolního řádu a je zaměřena na ověření toho, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti stanovené zákonem (viz § 2 kontrolního řádu). Interní audit je jedním ze základních kamenů řízení a kontroly veřejných financí a nedílnou součástí kontrolního systému. Přispívá k dodržování předpisů a vede k vyžadování a ověřování účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při řízení veřejných financí. Smyslem interního auditu je prověřovat nastavení celého systému, a to zejména ve vazbě na způsob, jak nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ošetřuje identifikovaná rizika ve spojitosti s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu (přidanou hodnotu), která umožňuje odhalovat nedostatky nastavení systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí ekonomické kontroly. Výsledkem interního auditu mají být zejména doporučení ke zlepšení celkového fungování systému. Výsledkem vrchního auditu bude auditní zpráva s doporučením pro zlepšení zavedeného řízení a kontroly. **Výsledkem nemají být sankce.**

## Díl 1 – Interní audit

### K § 22 Zřízení útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu

Definice interního auditu je obsažena v mezinárodních standardech IIA, na které odkazuje i Evropská unie.

Definice interního auditu obsažená v Mezinárodních standardech pro profesní praxi interního auditu vydaná Institutem interních auditorů zní: „*Interní audit je nezávislá, objektivně ujišťovací a poradenská činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit pomáhá organizaci dosahovat jejích cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení a správy organizace.*“

Úkolem interního auditu je

- zajišťovat nezávislé, objektivně ujišťovací a poradenské činnosti, zaměřené na přidávání hodnoty a na zdokonalování procesů v systémech vnitřního řízení a kontroly správců veřejných rozpočtů a veřejných subjektů v působnosti těchto správců, 02.
- napomáhat správcům veřejných rozpočtů, jakož i veřejným subjektům v působnosti těchto správců, dosahovat jejích cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti řídicích a kontrolních mechanismů, včetně řízení rizik.

Ujišťovací funkce interního auditu zajistí nezávislá stanoviska ke spolehlivosti a účinnosti fungování řídicích a kontrolních mechanismů, za jejichž funkčnost odpovídá schvalující orgán a schvalující osoba, resp. pověřená schvalující osoba.

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

#### K odst. 1

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 systémů vnitřního řízení a kontroly. Velmi často ve svých ročních zprávách o výsledcích finančních kontrol oznamovaly, že pro velký rozsah úkolů se tyto plánované veřejnosprávní kontroly neuskutečnily.

Objem veřejné finanční podpory, který je podmínkou pro povinné zřízení útvaru interního auditu, zachycuje v rozpočtové skladbě následující podseskupení rozpočtových položek:

- 521 – Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům,
- 522 – Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím,
- 532 – Neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně,



- 533 – Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím,
- 631 – Investiční transfery podnikatelským subjektům,
- 632 – Investiční transfery neziskovým a podobným organizacím,
- 633 – Investiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně,
- 634 – Investiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně,
- 635 – Investiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím,
- 637 – Investiční transfery obyvatelstvu.

Hodnoty uváděné v odst. 1 jsou hodnoty vykazované správcem veřejného rozpočtu. Nezapočítávají se do nich hodnoty podřízených organizací (veřejných subjektů).

Stávající zákon o finanční kontrole stanoví obecnou povinnost zřídit útvar interního auditu. K této obecné povinnosti stanoví výjimku pro obce a města s počtem obyvatel do 15 000. Návrh zákona stanoví pro zřízení útvaru interního auditu tyto podmínky:

- průměrná hodnota ročního schváleného objemu výdajů správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 500 000 000 Kč ročně,
- průměrný roční přepočtený stav zaměstnanců správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 250 zaměstnanců nebo
- průměrná hodnota ročního objemu veřejných finančních podpor poskytnutých správcem veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 100 000 000 Kč ročně.

Nastavení těchto kritérií je výsledkem vnějšího připomínkového řízení. U organizací s nízkou mírou rizika zřizovat interní audit nemá smysl. Jde o relativně drahý mechanismus, jehož zavedení může v některých případech zatěžovat veřejný rozpočet v daleko vyšší míře, než je jeho přidaná hodnota. Tato situace v praxi nastává zejména v případech, kdy je interní audit zajištěn jediným zaměstnancem, který kromě výkonu interního auditu vykonává další činnosti, které jsou a priori s výkonem interního auditu neslučitelné (jako například řízení rizik).

Nicméně i obce, které tyto podmínky nesplní, mohou interní audit zřídit dobrovolně – viz odstavec 4. V tomto případě se na takto zřízený interní audit použije stejná právní úprava jako na interní audit zřizovaný zákonem (§ 24 až 29, § 30 odst. 3 a 4, § 31 až 33, § 34 odst. 1 a § 35 odst. 1).

## **K odst. 2**

Interní audit se dále zřizuje u organizací, u nichž nelze vykonávat vrchní audit s ohledem na jejich nezávislé postavení. U těchto organizací se interní audit zřizuje bez ohledu na to, zda splní kritéria podle odstavce 1. Jde o tyto organizace:

- Kancelář prezidenta republiky,
- Kancelář Poslanecké sněmovny,
- Kancelář Senátu,
- Ústavní soud,
- Nejvyšší kontrolní úřad a

- Kancelář Veřejného ochránce práv.

### **K odst. 3**

S ohledem na rizika související se zajištěním fungování implementační struktury subjektů spolufinancovaných z prostředků Evropské unie předkladatel stanoví, že u řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů se zřizuje útvar interního auditu ze zákona, a to bez ohledu na to, zda splňují podmínky podle odstavce 1. Takto se zřizuje interní audit i v případě, že řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt mají pro účely návrhu zákona postavení veřejného subjektu.

### **K odst. 4**

Útvar interního auditu se ze zákona nezřizuje u veřejných subjektů (srov. § 4 písm. b) návrhu zákona) a u správců veřejného rozpočtu, kteří nesplňují podmínky stanovené v odstavci 1 nebo 2, s výjimkou organizací vymezených v odstavcích 2 a 3.

V těchto případech může správce veřejného subjektu zřídit útvar interního auditu u sebe nebo u veřejných subjektů ve své rozpočtové působnosti.

Pokud je útvar interního auditu zřízen dobrovolně na základě rozhodnutí příslušného správce veřejného rozpočtu, použije se na takto zřízený interní audit stejná právní úprava jako na interní audit zřizovaný zákonem (§ 24 až 29, § 30 odst. 3 a 4, § 31 až 33, § 34 odst. 1 a § 35 odst. 1).

### **K odst. 5**

Veřejné vysoké školy a veřejné výzkumné instituce v případě zřízení útvaru interního auditu postupují podle ustanovení § 24 odst. 2, § 25 a § 30 odst. 3 přiměřeně.

### **K odst. 6**

S ohledem na změnu implementační struktury v novém programovém období, v jejímž důsledku bude činnost regionálních rad regionů soudržnosti postupně utlumována, není účelné, aby u těchto subjektů byl interní audit zřízen ze zákona.

## **K § 23 Zrušení útvaru interního auditu**

Ustanovení řeší případy, kdy je zřízení útvaru interního auditu vázáno na splnění podmínek uvedených v § 22 odstavci 1. S ohledem na vyšší míru právní jistoty zákon stanoví, že pokud správce veřejného rozpočtu přestane splňovat podmínky pro zřízení útvaru interního auditu, může rozhodnout o jeho zrušení, ale jen v případě, že tyto podmínky nebude splňovat po dobu alespoň 2 let po sobě bezprostředně následujících. Ustanovení bylo doplněno na základě připomínek uplatněných v připomínkovém řízení, aby se zabránilo možné situaci, že se bude zřizovat a rušit interní audit s roční periodicitou.

## **K § 24 Působnost útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu**

### **K odst. 1**

Útvar interního auditu plní auditní úkoly u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce.

Návrh zákona upravuje 2 různé režimy pro výkon interního auditu: u správce veřejného rozpočtu podle § 24 odst. 1 písm. a) a u veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce veřejného rozpočtu. Interní audit u veřejných subjektů ve své rozpočtové působnosti vykonává správce rozpočtu nejen podle návrhu zákona a mezinárodních standardů, ale i kontrolního řádu s výjimkou § 9 písm. f), § 10 odst. 1 písm. c), a d), § 12 až 19, § 21, § 24, § 26 a § 27.

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

Interní audit není zaměřen na ex-post kontroly a odhalování konkrétních chyb, jeho funkce je preventivní. Má dávat doporučení pro zlepšení řídicích a kontrolních mechanismů správce veřejného rozpočtu, resp. celého systému řízení a kontroly veřejných financí, za jehož zavedení správce veřejného rozpočtu odpovídá (včetně podřízených organizací).

## **K odst. 2**

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

Výsledkem je poskytování nezávislého ujištění útvarem interního auditu o plnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu stanovených v § 6, spolehlivosti a účinnosti řídicích a kontrolních mechanismů, souladu operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí a účinnosti řízení rizik v oblasti informačních technologií.

Interní audit jinou funkci než veřejnosprávní kontrole podle zákona o finanční kontrole. Kontrola probíhá podle kontrolního řádu a je zaměřena na ověření toho, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti stanovené zákonem (viz § 2 kontrolního řádu). Interní audit je jedním ze základních kamenů řízení a kontroly veřejných financí a nedílnou součástí kontrolního systému. Přispívá k dodržování předpisů a vede k vyžadování a ověřování účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti při řízení veřejných financí. Smyslem interního auditu je prověřovat nastavení celého systému, a to zejména ve vazbě na způsob, jak nastavení řídicích a kontrolních mechanismů ošetřuje identifikovaná rizika ve spojitosti s hospodařením a nakládáním s veřejnými prostředky. Interní audit tak přináší důležitou zpětnou vazbu (přidanou hodnotu), která umožňuje odhalovat nedostatky nastavení systému a také zlepšovat a zdokonalovat procesy, včetně procesů řídicí ekonomické kontroly. Výsledkem interního auditu mají být zejména doporučení ke zlepšení celkového fungování systému. Výsledkem

vrchního auditu bude auditní zpráva s doporučením pro zlepšení zavedeného řízení a kontroly. **Výsledkem nemají být sankce.**

### **K odst. 3**

Auditní činnosti v rámci jednoho systému řízení a kontroly veřejných financí, který je tvořen správcem veřejného rozpočtu a veřejnými subjekty v jeho rozpočtové působnosti (podřízené organizace), musí být koordinovány tak, aby nedocházelo ke zbytečné duplicitě a aby celkové náklady na tyto činnosti byly v poměru s jejich celkovým užitekem/prospěchem, který přináší ve smyslu ekonomickém a společenském. Koordinace bude vyžadovat např. sdílení plánů útvarů interního auditu.

### **K § 25 Nezávislost útvaru interního auditu**

Ustanovení stanoví základní (minimální) podmínky pro nezávislý a objektivní výkon interního auditu, který je nezbytným předpokladem pro splnění cíle a účelu útvaru interního auditu. 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 útvaru interního auditu (srov. Standard IIA 1100 - Nezávislost a objektivita). Jde o následující podmínky:

- Útvar interního auditu musí být organizačně samostatným útvarem; interní audit má nezávisle prověřit všechny rizikové procesy organizace, toto není objektivně možné, pokud je spojen například s odborem kontroly – interní audit by měl auditovat i proces výkonu veřejnosprávní, resp. podle návrhu zákona, řídicí ekonomické kontroly druhého stupně; útvar interního auditu musí být samostatným útvarem přímo podřízeným tomu, kdo stojí v čele organizace (např. ministr, ředitel krajského úřadu).
- Zaměstnanci útvaru interního auditu nesmí provádět řídicí a kontrolní mechanismy uvedené v § 11 návrhu zákona. Pokud bude interní audit zajišťovat nebo nastavovat řídicí a kontrolní mechanismus, nemůže ho následně podrobit internímu auditu – interní auditor by auditoval sám sebe a jeho ujištění by nesplňovalo základní požadavky, tedy nebylo by nezávislé a objektivní. Proto **interní audit nemůže být pověřen například řízením rizik, ani nemůže vykonávat funkci osoby (vyšetřovatele), jehož hlavní odpovědností je odhalování a vyšetřování podvodu podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.**

Útvar interního auditu je nezávislý při výkonu interního auditu. Cílem ustanovení je eliminovat nežádoucí vliv především na zjištění interního auditu. Nezávislost interního auditu musí být podrobněji upravena i ve Statutu útvaru interního auditu.

## **K § 26 Personální zajištění interního auditu**

### **K odst. 1**

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

### **K odst. 2**

Výkonový, personální a nákladový profil útvaru interního auditu je kvalifikovaným odhadem optimálního odhadu veličin výkonu, fyzických osob a nákladů, vycházejícího z jejich provázanosti. Skutečný počet interních auditorů, kteří budou vykonávat interní audit nejen v rámci organizace, ale i u podřízených organizací by měl být stanoven s ohledem na předpokládaný rozsah jeho činnosti (např. počet podřízených organizací) a celkový počet zaměstnanců příslušné organizace.

### **K odst. 3**

S ohledem na nezávislé postavení uvedených organizací státní správy zaručené Ústavou se na ně nepoužije ustanovení upravující minimální počet interních auditorů zařazených v útvaru interního auditu.

## **K § 27 Požadavky na vedoucího útvaru interního auditu, interního auditora a asistenta interního auditora**

### **K odst. 1**

Stanovit kvalifikační požadavky na výběr zaměstnanců včetně interních auditorů je primární odpovědností vedení příslušné organizace. Výkon funkcí a činností v rámci řízení a kontroly veřejných financí vyžaduje řadu odborných znalostí. Spektrum požadovaných znalostí se liší v závislosti na tom, o kterou oblast řízení a kontroly veřejných financí jde.

**Návrh zákona stanoví zvláštní požadavky pro kvalifikaci vedoucího útvaru interního auditu a interního auditora (lex specialis k zákonu o státní službě nebo zákonu o úřednicích územních samosprávných celků).** Předkladatel toto navrhuje s úmyslem sjednotit požadavky na výkon této funkce napříč celou veřejnou správou, jelikož ve svém souhrnu dává ujištění o všech součástech řízení a kontroly veřejných financí.

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

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

S přihlédnutím k uvedeným doporučením pro auditní praxi jsou pro vedoucího útvaru interního auditu a interního auditora v ustanovení stanovena tři hlavní kritéria (vysokoškolská úroveň vzdělání, praxe v oboru a prokázání zvláštní odborné kvalifikace - zkouška profesní způsobilosti interního auditora). Přitom se předpokládá plnění základního okruhu požadavků,

shodných pro zaměstnance orgánu státní správy a územních samosprávných celků nebo jiných veřejných institucí.

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

Požadavky kladené zákonem o státní službě, zákonem o úřednících územních samosprávných celků a návrhem zákona se použijí kumulativně.

Přechodná ustanovení stanoví, že na osoby, které v současnosti vykonávají interní audit, veřejnosprávní kontrolu, přezkoumávání hospodaření nebo správu odvodů za porušení rozpočtové kázně po dobu alespoň 2 let, se podmínka vysokoškolského vzdělání nevztahuje.

Pokud bude mít vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora přístup k utajovaným informacím, bude muset splňovat podmínky přístupu k nim stanovené zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (např. § 6 a § 11).

## **K odst. 2**

Obdobné ustanovení bylo obsaženo v zákoně o finanční kontrole. Jde o jednu ze záruk nezávislosti útvaru interního auditu.

## **K odst. 3**

Ustanovení stanoví požadavky, které musí splňovat asistent interního auditora jako nejnižší pracovní pozice v oblasti interního auditu. Podmínky jsou nastaveny tak (tím, že není vyžadována ani minimální odborná praxe ani zkouška profesní způsobilosti interního auditora podle § 30), aby se asistentem interního auditora mohli stát i absolventi vysokých škol nebo pracovníci z jiných útvarů správců veřejných rozpočtů.

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

## **K § 28 Zkouška profesní způsobilosti interních auditorů**

Podle doporučení pro praxi ke Standardu IIA 1210 – Odbornost, musí mít interní auditoři takové znalosti, dovednosti a další schopnosti, které jsou potřebné pro plnění úkolů, aby mohli přispět ke splnění úkolů útvaru interního auditu jako celku. Zkouška slouží k ověření znalosti právních předpisů dopadajících na činnost interního auditu a mezinárodních standardů.

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

Aby byl zabezpečen automatický přechod pracovníků podle návrhu ustanovení § 45, kteří vykonávají interní audit nebo veřejnosprávní kontrolu podle zákona o finanční kontrole nebo přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, přechodná ustanovení

(§ 45 odst. 2) stanoví, že úspěšně vykonat zkoušku profesní způsobilosti interního auditora mohou dodatečně (do 1 roku od nabytí účinnosti návrhu zákona).

Srovnatelné zkoušky nebo jejich částí uznané příslušným orgánem jiného členského státu Evropské unie budou uznány. To znamená, že například v případě zkoušky z mezinárodních standardů uznané příslušným orgánem jiného členského státu Evropské unie, bude tato část zkoušky Ministerstvem financí uznána a žadatel bude přezkoušen jen ze znalosti právních předpisů dopadajících na činnost interního auditu.

V případě překážky ve službě nebo v zaměstnání bránící žadateli vykonat zkoušku profesní způsobilosti v určeném termínu, se žadateli stanoví náhradní termín konání zkoušky. O termínu by měl být žadatel vyrozuměn jako podle odst. 2.

Osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora bude možné považovat za úkon podle § 154 až § 158 správního řádu "Vyjádření, osvědčení a sdělení".

Osvědčení se vystaví ve dvou „stejnopisech“ (stejnopisem se obecně rozumí shodné vyhotovení prvopisu, „originálu“). Jeden stejnopis osvědčení se předá žadateli do vlastních rukou, zpravidla bezprostředně po vykonání úřednické zkoušky, případně ho lze doručit. Druhý stejnopis osvědčení založí Ministerstvo financí. Obdobně se postupuje s písemnou zprávou o neúspěšném vykonání zkoušky.

Osvědčení o úspěšném vykonání zvláštní části úřednické zkoušky podle zákona o státní službě v oboru Audit se považuje za úspěšné vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora.

Interní auditoři, kteří nejsou státními zaměstnanci, musí vykonat zkoušku, kterou bude organizovat Ministerstvo financí. Půjde o písemnou zkoušku v rozsahu znalostí Mezinárodních standardů IIA a návrhu zákona. Podrobnosti stanoví vyhláška Ministerstva financí.

## **K § 29 Udržování a zvyšování kvality interního auditu**

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

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

Program pro zabezpečení a zvyšování kvality má umožnit hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí interního auditu, včetně zaměření na přidávání hodnoty, a se standardy a dále ověřit, zda se interní auditoři řídí Etickým kodexem. Tento program také hodnotí účinnost a efektivnost činnosti interního auditu a identifikuje příležitosti ke zlepšení. Všechny součásti programu pro zabezpečování a zvyšování kvality, tedy průběžné a pravidelné interní a externí hodnocení, jsou zaměřeny na hodnocení souladu činnosti interního auditu s definicí a požadavky stanovenými tímto návrhem zákona, resp. mezinárodními standardy.

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

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

V souladu se Standardem IIA 1311 musí interní hodnocení zahrnovat:

- průběžné sledování výkonnosti interního auditu,
- pravidelné sebehodnocení nebo hodnocení s využitím jiných osob v rámci organizace, které mají dostatečné znalosti postupů interního auditu.

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

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

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

Pravidelné interní hodnocení prováděné řádně, spolehlivě a objektivně, usnadňuje externí hodnocení a snižuje náklady na jeho provedení.

Pravidelné interní hodnocení by mělo být prováděno zpravidla jednou ročně.

#### **K odst. 1**

V souladu se Standardem IIA 1312 musí být externí hodnocení prováděno minimálně jednou za 5 let odborně způsobilým a nezávislým externím hodnotitelem nebo externím hodnotícím týmem.

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

#### **K odst. 2**

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

Sebehodnocení je ucelený a plně zdokumentovaný proces hodnocení souladu s definicí interního auditu, tímto návrhem zákona a standardy. Validace představuje nezávislé externí



testování tohoto sebehodnocení. Na rozdíl od externího hodnocení validace není primárně zaměřena na doporučení ke zlepšení nebo vyhodnocování všech oblastí interního auditu. Předmětem zájmu je zejména soulad s návrhem zákona (včetně definice a naplňování mezinárodně uznávaných standardů). Zpráva z validace může být podkladem pro hodnocení zaměstnanců podle jiných právních předpisů (např. zákon o státní službě, zákon o úřednících územních samosprávných celků).

### **K odst. 3**

Návrh zákona klade na hodnotitele požadavek 4 leté praxe v interním auditu podle návrhu zákona, standardů IIA, auditu zahraničních prostředků, auditorské činnosti podle zákona o auditorech nebo kontroly NKÚ.

Externí hodnocení může provádět fyzická nebo právnická osoba. Pokud bude externí hodnocení provádět právnická osoba, např. obchodní společnost, musí požadavky kladené na externího hodnotitele splňovat zaměstnanci této společnosti, kteří budou ve skutečnosti hodnocení provádět.

### **K odst. 4**

Vedoucí útvaru interního auditu musí schvalující osobu nebo pověřenou schvalující osobu informovat o výsledku externího hodnocení, včetně externího potvrzení sebehodnocení interního auditu. Důvodem je skutečnost, že interní audit poskytuje zejména ujištění schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě, že jsou plněny požadavky kladené na řízení a kontrolu veřejných financí a že nastavený systém je přiměřený a účinný, aby umožnil zajistit dostatečnou ochranu veřejných prostředků podle § 5 návrhu zákona.

### **K odst. 5**

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

## **Díl 3 – Příprava a výkon vrchního auditu a interního auditu**

### **K § 30 Výkon vrchního a interního auditu**

Návrh zákona upravuje stejné režimy pro výkon vrchního auditu a interního auditu u veřejného subjektu vykonávaného správcem veřejného rozpočtu podle § 24 odst. 1 písm. b). Na výkon vrchního auditu a interního auditu u veřejného subjektu se použije návrh zákona, mezinárodní standardy a subsidiárně i kontrolní řád s výjimkami taxativně stanovenými v návrhu zákona. Věcně jsou oba audity totožné s interním auditem, ale vzhledem k tomu, že je audit vykonávaný externím subjektem, tj. Ministerstvem financí a správcem veřejného rozpočtu, je nezbytná širší úprava kontrolním řádem.

Na interní audit podle § 24 odst. 1 písm. a) vykonávaný uvnitř organizace se kontrolní řád nepoužije.

V případě interního auditu jde primárně o vnitřní záležitosti příslušné organizace, kde aplikace kontrolního řádu a správního řádu není relevantní. To neplatí ovšem pro případy, kdy interní audit bude prováděn u veřejného subjektu, resp. pokud jde o vrchní audit nebo audit zahraničních prostředků, jelikož v těchto případech působí interní audit mimo organizaci, v níž je začleněn.

Obdobně jako v zákoně o finanční kontrole část požadavků vyplývá z mezinárodně uznávaných standardů, které není účelné přepisovat do zákona nebo jeho prováděcích předpisů. Proto bylo zvoleno jejich vtažení do českého právního řádu prostřednictvím tohoto ustanovení (srov. § 5 zákona o finanční kontrole). Návrh zákona stanoví závaznost aplikace mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu vydaných Institutem interních auditorů (viz <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>). Tyto standardy jsou závazné v jejich posledním znění (novelizace provádí Institut interních auditorů). Ministerstvo zveřejní jejich český překlad na svém webu a ve Finančním zpravodaji.

#### **K odst. 4**

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

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

Statut by měl obsahovat i konkrétní záruky nezávislosti interního auditu (vedle minima stanoveného návrhem zákona v § 30), a to v souladu se Standardem IIA 1130 - Narušení nezávislosti a objektivity. Odpovědnost za přípravu a aktualizaci statutu má vedoucí útvaru interního auditu. Pokud jde o ministerstva, statut schvaluje ministr po předchozím souhlasu výboru pro interní audit. Vedoucí útvaru interního auditu vypracuje návrh statutu a předloží ho nejdříve výboru pro interní audit a následně schvalující osobě. Statut by měl být výsledkem jednání se schvalující osobou – ministrem. Ministr je osoba, které má interní audit primárně sloužit – interní audit má ministrovi poskytovat ujištění, že jsou plněny povinnosti stanovené zejména tímto návrhem zákona, případně dalšími zákony ve vztahu k řízení a kontrole veřejných financí.

V případě územních samosprávných celků, tedy obcí, krajů, městských částí hlavního města Prahy, městských obvodů statutárních měst a městských částí statutárních měst schvaluje statut útvaru interního auditu rada obce, kraje, hlavního města Prahy, městský částí hlavního města Prahy, městského obvodu statutárního města nebo městský částí statutárního města – schvalující orgán.

V případě ostatních organizací schvaluje statut útvaru interního auditu schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (u interního auditu zřizovaného u podřízených organizací – veřejných subjektů). Schválení statutu útvaru interního auditu by mělo být zdokumentováno písemně (zápis nebo záznam).

### **K § 31 Plán vrchního auditu a interního auditu**

Ustanovení upravuje základní přístup k plánování vrchního auditu a interního auditu, a to k sestavení střednědobého plánu a ročního plánu interního auditu.

Střednědobý plán interního auditu propojuje cíle správce veřejného rozpočtu a střednědobé priority interního auditu, včetně potřeb správce veřejného rozpočtu, a je doplněn o využívaný základní přístup výběru vzorku pro audit operací. Střednědobý plán vychází z analýzy rizik. Jeho cílem je zajistit, že všechny rizikové procesy budou v reálném čase (za stanovenou dobu) prověřeny. Střednědobý plán se vytváří na období 5 let. V rámci aktualizace střednědobého plánu vedoucí útvaru interního auditu vyhodnotí tento plán a případně provede jeho úpravu. Po uplynutí doby 5 let, na které byl střednědobý plán sestaven, se přijme nový střednědobý plán na dalších 5 let.

Roční plán vychází ze střednědobého plánu 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.

**Roční plán auditu se připravuje na základě „audit universe“, vstupů od vedení a orgánů organizace a vyhodnocení a míry rizik.** Podle Standardu IIA č. 2010 vedoucí útvaru interního auditu vychází při tvorbě plánů zejména z vlastního vyhodnocení rizik. Dále může pro plánování využít, jako jeden ze vstupů, i zdokumentované řízení rizik.

Roční plán je aktualizován jen v nezbytné míře, pokud to vyžaduje změna okolností, která má dopad na východiska plánování auditu uvedená v předchozí větě (srov. Standard IIA 2010).

Plány interního auditu včetně jejich aktualizací schvaluje:

- u ministerstev – schvalující osoba po předchozím souhlasu výboru pro interní audit,
- u územních samosprávných celků (obce, kraje, hlavní město Praha) – schvalující orgán (rada obce, kraje, hlavního města Prahy),
- u ostatních organizací – schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba (u interního auditu zřizovaného u podřízených organizací – veřejných subjektů).

Aktualizace plánů nemusí procházet schválením v případě výkonu mimořádných auditů. Tyto audity lze vykonávat nad rámec plánu interního auditu pouze ve zvlášť odůvodněných případech.

Pro výkon vrchního auditu se zpracuje střednědobý plán vrchního auditu a roční plán vrchního auditu. Ustanovení § 31 se přitom použije obdobně.

### **K § 32 Auditní spis**

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

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

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

## K § 33 Auditní zpráva

### K odst. 1 až 4

Ustanovení ukládá internímu auditorovi povinnost vyhotovit návrh auditní zprávy a tento návrh předat auditované osobě, aby tato osoba mohla k navrženým zjištěním zaujmout stanovisko a přijmout opatření k nápravě zjištěných nedostatků. V zájmu zajištění relevantní doby trvání interního auditu stanoví návrh zákona lhůtu pro vypracování auditní zprávy. Počátek běhu lhůty je odvislý od provedení posledního úkonu v rámci auditu.

Z jednoho auditu se vypracovává jedna auditní zpráva.

Lhůta pro předložení písemného stanoviska auditovaného subjektu je upravena v návrhu zákona s ohledem na charakter zjištění, přičemž daná lhůta pro auditovanou osobu nesmí být kratší než 15 kalendářních dní.

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

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

- **přesné zprávy** jsou zprávy, které neobsahují chyby a zkreslení a věrným způsobem odpovídají zjištěným skutečnostem,
- **objektivní zprávy** jsou zprávy, které jsou nestranné, nezájaté a nezkreslené a jsou výsledkem spravedlivého a vyváženého ohodnocení všech souvisejících skutečností a okolností,
- **jasné zprávy** jsou zprávy, které jsou snadno pochopitelné a logické, neobsahují nepotřebné technické výrazy a poskytují všechny významné a relevantní informace,
- **stručné zprávy** jsou zprávy, které jdou k podstatě věci a vyhýbají se nepotřebným podrobným popisům, přemíře detailu, nadbytečnosti informací a rozvlácnosti,
- **konstruktivní zprávy** jsou zprávy, které přinášejí uživateli prospěch a zdokonalení tam, kde je to potřebné,
- **úplné zprávy** jsou 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 závěrů a doporučení,
- **včasné zprávy** jsou zprávy, které jsou dobře načasované, odpovídajícím způsobem reagující na vznik nenadálých situací, a to vzhledem k důležitosti zjištěného problému. Včasné zprávy umožňují vedení přijmout odpovídající nápravná opatření.

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

Auditní zpráva tvoří základ pro celkové ujištění o spolehlivosti a účinnosti řízení a kontroly veřejných financí.

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

Auditní zpráva je měřítkem výkonu, neboť obsahuje analýzu a hodnocení a identifikuje neefektivní oblasti, popřípadě ne hospodárné nakládání s veřejnými financemi.

#### **K odst. 5**

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

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

V souladu se Standardem IIA 2440 musí být zpráva předána osobě odpovědné za auditovanou oblast a dále všem subjektům a osobám, které jsou schopny zajistit, že zjištěním, závěrům a doporučením útvaru interního auditu bude věnována dostatečná pozornost. **Před vydáním závěrečné auditní zprávy rozhodne vedoucí útvaru interního auditu nebo jím pověřená osoba komu a jak bude tato distribuována.** Určení, komu bude záviset na vymezení auditované osoby. Auditní zpráva bude předána na stupeň řízení, který je na základě jiných předpisů oprávněn změnu na základě navrženého opatření schválit – v některých případech to může být vedoucí odboru, jindy ředitel organizace nebo ministr.

Distribuci auditní zprávy zajišťuje vedoucí útvaru interního auditu, přičemž je povinen zajistit její předání schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě, neboť tyto osoby jsou odpovědné za zavedení, udržování a zdokonalování řízení a kontroly veřejných financí. Auditní zprávy slouží schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě jako ujištění o funkčnosti tohoto systému a současně jako podklad pro dohled nad plněním nápravných opatření zjištěných nedostatků.

Audit je ukončen předáním výsledné auditní zprávy schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě (srov. § 34).

#### **K odst. 6**

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

Interní auditor po obdržení stanoviska auditovaného subjektu a jeho návrhu opatření k nápravě vyhotoví výslednou auditní zprávu. Stanovisko a návrh opatření auditované osoby

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

#### **K odst. 7**

Vrchní audit nepostupuje v tomto případě podle § 12 a násl. kontrolního řádu, to znamená, že nevypracuje protokol o kontrole, ale auditní zprávu obdobně podle odst. 1 až 6.

#### **K § 34 Ukončení vrchního auditu a interního auditu**

Ustanovení upravuje okamžik ukončení interního auditu. Auditní zpráva se doručuje schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě, v případě vrchního auditu a auditu dle § 24 odst. 1 písm. b) schvalující osobě správce veřejného rozpočtu, u něhož byl vrchní audit nebo interní audit proveden, nebo pověřené schvalující osobě veřejného subjektu, u něhož byl vrchní audit nebo interní audit proveden.

Pokud po předání auditní zprávy vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora zjistí, že zpráva obsahuje závažné chyby, 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). K takto provedeným opravám má auditovaná osoba oprávnění se vyjádřit – viz § 33 odst. 3.

#### **K § 35 Sledování plnění opatření**

Ustanovení ukládá povinnost vedoucímu útvaru interního auditu, internímu auditorovi nebo asistentovi interního auditora sledovat plnění opatření přijatých na základě výsledků auditu.

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

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

Přehled nápravných opatření, jež odpovědný zaměstnanec auditované osoby na základě doporučení z auditu realizuje, s termínem jejich provedení, je nezbytným nástrojem pro jejich zaznamenání (vytvoření auditní stopy) a monitorování. Samotná realizace těchto opatření je předmětem následného prověření útvarem interního auditu (následný audit).

Realizace doporučení z provedeného vrchního auditu spadá do odpovědnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu, u něhož Ministerstvo financí vrchní audit vykonalo. V případě neplnění opatření směřujících k odstranění zjištěných nedostatků, uvědomí Ministerstvo financí schvalující osobu, resp. pověřenou schvalující osobu auditovaného subjektu.

## **Hlava IV – Výbor pro interní audit a vládní výbor pro interní audit**

### **K § 36**

#### **K odst. 1**

Vládní výbor pro interní audit se zřizuje za účelem posílení funkce dohledu nad činnostmi v rámci řízení a kontroly veřejných financí. Vládní výbor pro interní audit je samostatné těleso, které stojí mimo všechny správce veřejného rozpočtu a veřejné subjekty. Tomu odpovídá i jeho oprávnění k přístupu k potřebným dokumentům, které je obdobné, jako v případě výboru pro interní audit.

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

Vládní výbor pro interní audit se zabývá závažnými zjištěními a doporučeními. Co je závažným zjištěním nebo doporučením vyhodnotí příslušný výbor pro interní audit. Složení výboru pro interní audit zajišťuje, že bude toto schopen vyhodnotit.

#### **K odst. 2**

Toto ustanovení zavádí výbory pro interní audit jako zcela nový prvek řádné správy a řízení veřejných záležitostí. Výbor pro interní audit se zřizuje jen u ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády (ministerstva).

Hlavním posláním výboru interního auditu je posílení dohledu nad výkonem interního auditu

Výbory pro interní audit jsou zcela novým prvek řádné správy a řízení veřejných záležitostí. Tento prvek řízení a kontroly veřejných financí má přispět ke zvýšení podpory vlády i jednotlivých správců veřejných rozpočtů při získávání objektivního ujištění o přiměřenosti a účinnosti systémů řízení a kontroly veřejných financí.

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

**Aniž by byla dotčena odpovědnost schvalujících orgánů nebo schvalujících osob, výbor pro interní audit dohlíží nad celým systémem řízení a kontroly veřejných financí (ne jen nad nezávislostí interní auditu).**

Je třeba poznamenat, že výbor pro interní audit není duplicitní k funkci interního auditu, ale nový mezinárodně osvědčený prvek řádné správy a řízení organizací (Corporate Governance, Good Governance). Jedním z jeho úkolů je posílit nezávislost interního auditu a tím zvýšit ujištění, že řízení a kontrola veřejných financí jsou nastaveny přiměřeně, účinně a poskytují dostatečnou ochranu veřejných prostředků.

Při uzavírání přístupových jednání ČR do EU vyplynula řada požadavků, které nebyly zákonem o finanční kontrole řešeny a u nichž se ČR zavázala je dopracovat. Jedním z těchto požadavků bylo posílení nezávislosti interního auditu. Výbor pro interní audit představuje způsob řešení tohoto legitimního požadavku EU. Útvar interního auditu je funkčně podřízen výboru pro interní audit. Funkční podřízenost se projevuje například tím, že podřízený podává

zprávy nadřízenému a nadřízený řeší narušení nezávislosti podřízeného nebo přezkoumává dostatečnost zdrojů pro činnost podřízeného a může navrhopat navýšení nebo snížení těchto zdrojů. Aby mohl útvar interního auditu plnit své poslání, musí být objektivně schopen provést audit všech rizikových procesů v reálném čase, např. v horizontu střednědobého plánu interního auditu (5 let). K tomu potřebuje mít zajištěny potřebné zdroje, jde zejména o:

- zdroje lidské: počet interních auditorů s ohledem na rozsah činnosti, velikost organizace, počet podřízených organizací – srov. i § 28 návrhu zákona, dále například požadavek, aby interní auditori (nebo alespoň část z nich) měli například platné osvědčení fyzické osoby, pokud organizace nakládá s utajovanými informacemi,
- zdroje finanční (např. na školení, na zajištění přizvaných osob – odborníků a specialistů).

### **K odst. 3**

Statut výboru pro interní audit a vládního výboru pro interní audit je základním dokumentem výboru pro interní audit a vládního výboru pro interní audit. Statut stanoví konkrétní podmínky fungování výboru pro interní audit a vládního výboru pro interní audit (aplikaci na konkrétní prostředí dané organizace).

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

Statut je písemný dokument, který detailněji konkretizuje účel, pravomoci a odpovědnosti vládního výboru pro interní audit. Statut dále definuje charakter poskytovaných služeb vládního výboru pro interní audit. Jednací řád výboru pro interní audit upraví způsob jednání výboru interního auditu.

## **Hlava V – Informační systémy Ministerstva financí**

### **K § 37 Informace z centrálního systému účetních informací státu**

Zajištění možnosti vyžádat si účetní záznam v elektronické podobě prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu (dále jen „CSÚIS“) v rámci řídicí ekonomické kontroly a interního auditu navazuje na právní úpravu obsaženou v zákoně o finanční kontrole (§ 13 odst. 5). Předáváním účetních záznamů v elektronické podobě prostřednictvím CSÚIS bude umožněno efektivnější provádění kontrolních činností. Zavedení elektronického způsobu přenosu informací se předpokládá postupně v souladu s aktuálními možnostmi dotčených účetních jednotek a v souladu s nastavením nových procesů a postupů řídicí ekonomické kontroly, resp. interního auditu. Vyžádání účetních záznamů bude probíhat v souladu se zásadami a konkrétními pravidly provádění kontroly, tzn., že bude možné pouze v případě standardních kontrolních činností.

V tomto kontextu bude též zajištěna technická stránka a nezbytná auditní stopa způsobu zadávání požadavků na přenos vyžádaných účetních záznamů.

Předávání účetních záznamů v elektronické podobě prostřednictvím CSÚIS je v souladu s usnesením vlády č. 980/2013 ze dne 18. prosince 2013 k návrhu dalšího postupu zefektivnění výkonu státní statistické služby a revize v oblasti výkaznictví a evidencí, kterým



se v čl. II bod 3. ukládá „členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů zohlednit existenci Centrálního systému účetních informací státu spravovaného Ministerstvem financí při tvorbě právních předpisů upravujících oblast shromažďování účetních záznamů a dalších informací z účetnictví účetních jednotek pro potřeby státu, včetně monitorovacích, zjišťovacích a kontrolních činností orgánů veřejné správy“.

### **K § 38 Výroční kontrolní zpráva**

Ustanovení upravuje povinnost správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu jednou ročně vypracovat výroční kontrolní zprávu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o řídicí ekonomické kontrole. Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné posuzovat vyzrálost a míru nastavení celého systému řízení a kontroly veřejných financí.

V rámci vnitřních předpisů je důležité nastavit proces, který zajistí, že budou k dispozici všechny potřebné podklady pro zpracování výroční kontrolní zprávy, a to v dostatečném předstihu, aby bylo možné tyto podklady zpracovat.

Zpráva bude předkládána prostřednictvím informačního systému provozovaného Ministerstvem financí.

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

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

### **K § 39 Výroční auditní zpráva**

Ustanovení upravuje povinnost správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, pokud je u něj zřízen útvar interního auditu, jednou ročně vypracovat výroční auditní zprávu, která bude obsahovat nejdůležitější údaje o činnosti útvaru interního auditu. Na základě informací obsažených v této zprávě bude možné posuzovat vyzrálost a míru nastavení celého systému řízení a kontroly veřejných financí.

Zpráva bude předkládána prostřednictvím informačního systému provozovaného Ministerstvem financí.

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

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

### **K § 40 Výroční shrnutí**

Je v odpovědnosti Ministerstva financí vypracovat na základě informací shromážděných v informačním systému (z výročních kontrolních zpráv a výročních auditních zpráv) výroční shrnutí.

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

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 stavu a vývoji řízení a kontroly veřejných financí.

#### **K § 41 Informační systém pro koordinaci a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí**

Ministerstvo financí již dnes provozuje informační systém, do něhož jsou vkládány zprávy o výsledcích finančních kontrol a dále informační systém, který obsahuje informace o plánovaných kontrolách v rámci výkonu kontrol řídicími orgány (kontroly u prostředků z EU), s cílem zamezit výkonu duplicitních kontrol. V návaznosti na zásadní požadavek uplatňovaný připomínkovými místy napříč veřejnou správou bude využití informačního systému pro zamezení výkonu duplicitních kontrol rozšířeno. Do systému budou vkládány informace o plánovaných řídicích ekonomických kontrolách u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory a podřízených organizací. Povinnost se bude vztahovat na organizace státní správy. Informační systém následně vyhodnotí duplicitu. Vykonat kontrolu u stejného příjemce nebo operace bude možné jen po řádném a adekvátním odůvodnění. Součástí systému budou i výsledky těchto kontrol. Existence a využívání tohoto systému napomůže naplnění zásady jednotného auditu (single audit), jehož cílem je zajistit omezení duplicitních kontrol a sdílení jejich výsledků.

#### **K § 42 Centrální kontaktní bod sítě Evropského úřadu pro boj proti podvodům**

Hlášení nesrovnalostí podle přímo použitelných předpisů EU (čl. 175 a čl. 140 odst. 5 nařízení EU č. 966/2012, čl. 3 odst. 4 nařízení EU č. 883/2013), které bylo identifikováno v rámci implementace evropských fondů, je základní povinností všech členských států Evropské unie. Nařízení Evropské unie stanoví, které nesrovnalosti a podvody musí být hlášeny Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a jakým způsobem. Navíc každý členský stát musí mít zřízenou koordinační službu pro boj proti podvodům.

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

### **ČÁST TŘETÍ – Kontrola podle mezinárodních smluv**

#### **K § 43**

Návrh zákona se v souladu s principem zachování kontinuity použije i na postupy kontroly, pokud jde o pravomoc mezinárodní organizace vyplývající z mezinárodní smlouvy a tato mezinárodní smlouva nestanoví konkrétní postupy. Obdobné ustanovení obsahuje zákon o finanční kontrole. Ustanovení řeší vztahy v ověřování nezávisle vykonávaném kontrolními orgány mezinárodních organizací. Tyto organizace sledují své finanční zájmy na území České

republiky, například Severoatlantická aliance (NATO). NATO v rámci svých promočních a výzkumných programů nabízí účastníkům z členských i nečlenských zemí NATO možnosti finanční účasti na akademických projektech, vědecké spolupráci či aktivitách nevládních organizací. Na základě mezinárodních dohod, kterými je Česká republika vázána, musí být těmto mezinárodním organizacím umožněno ověřování nebo poskytnuta spolupráce při prověřování poskytovaných prostředků.

## **ČÁST ČTVRTÁ – PŘECHODNÁ USTANOVENÍ**

### **K § 44**

#### **K odst. 1 a 2**

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

### **K § 45**

#### **K odst. 1**

Ustanovení říká, že praxe v interním auditu podle zákona o finanční kontrole, ve veřejnosprávní kontrole podle zákona o finanční kontrole a ve správě daňových odvodů za porušení rozpočtové kázně se započítává do praxe vyžadované návrhem zákona.

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

#### **K odst. 2**

Pro úspěšné vykonání zkoušky profesní způsobilosti interního auditora je stávajícím interním auditorům dána lhůta 1 rok. Důvodem je poskytnutí dostatečného prostoru pro jejich odbornou přípravu.

#### **K odst. 3 a 4**

Přechodné ustanovení stanoví, že na osoby, které v současnosti vykonávají interní audit, veřejnosprávní kontrolu, správu odvodů za porušení rozpočtové kázně nebo přezkoumávání hospodaření po dobu alespoň dvou let, a v důsledku návrhu zákona budou převedené do útvaru interního auditu, se podmínka vysokoškolského vzdělání nevztahuje. Toto ustanovení se s ohledem na speciální úpravu zákona o státní službě nevztahuje na státní zaměstnance.

## ČÁST PÁTÁ – ZRUŠOVACÍ USTANOVENÍ

### K § 46

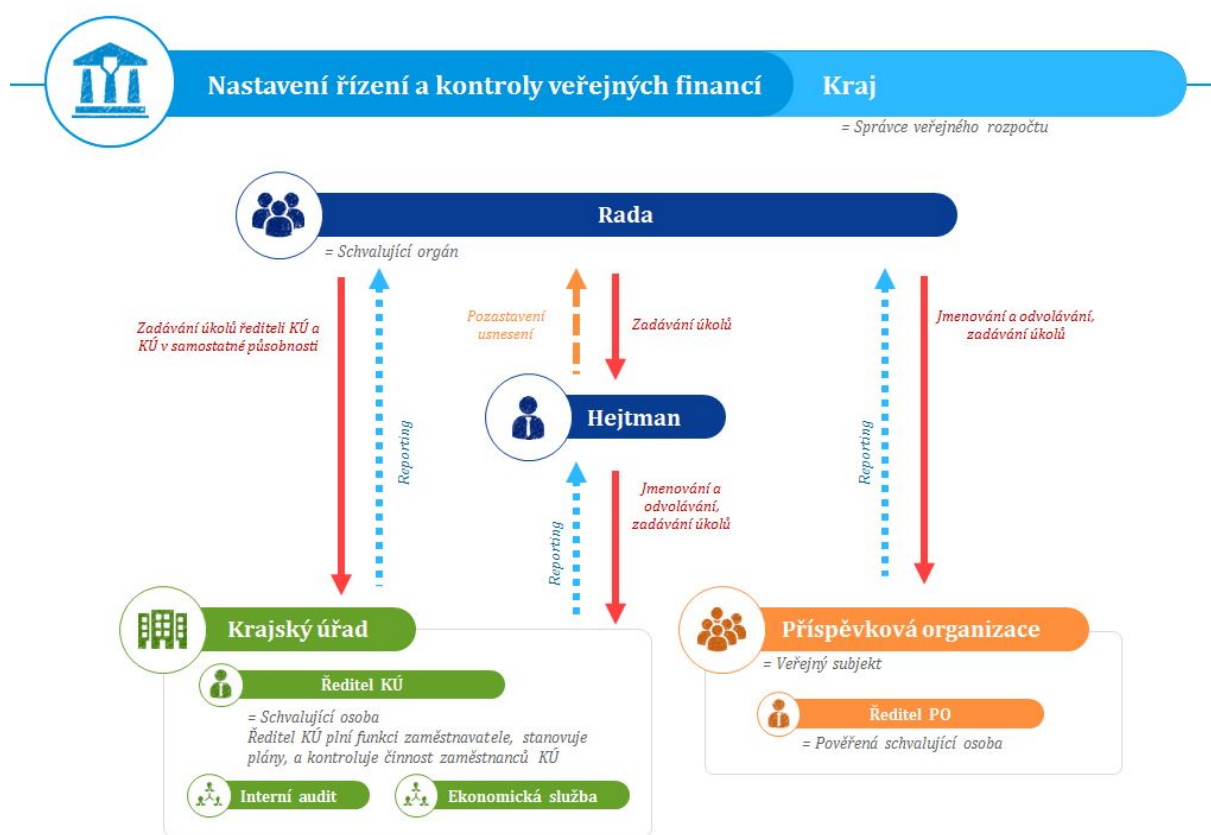
Účinností návrhu tohoto zákona dojde ke zrušení zákona o finanční kontrole, s čímž souvisí též potřeba zrušení jeho novel a prováděcí vyhlášky.

### K § 47

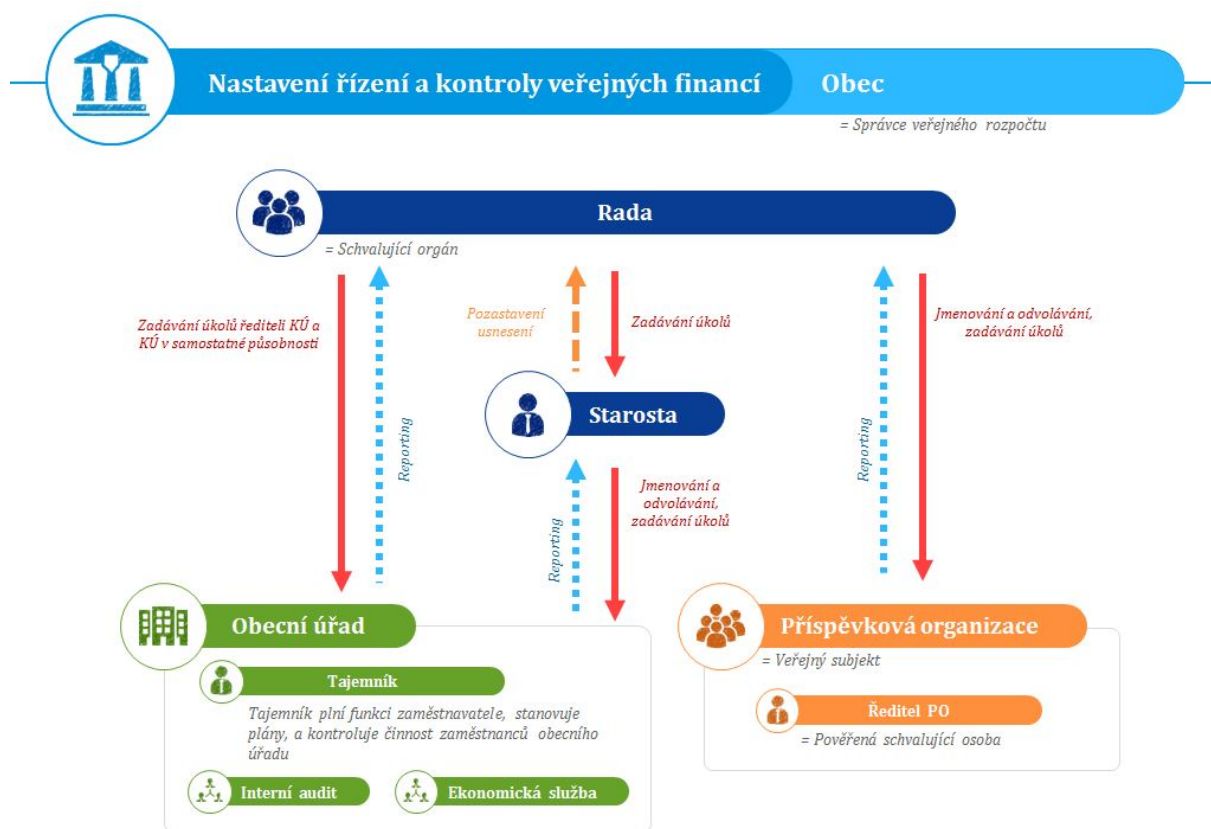
Účinnost zákona je stanovena na 1. leden 2018.

## Přílohy

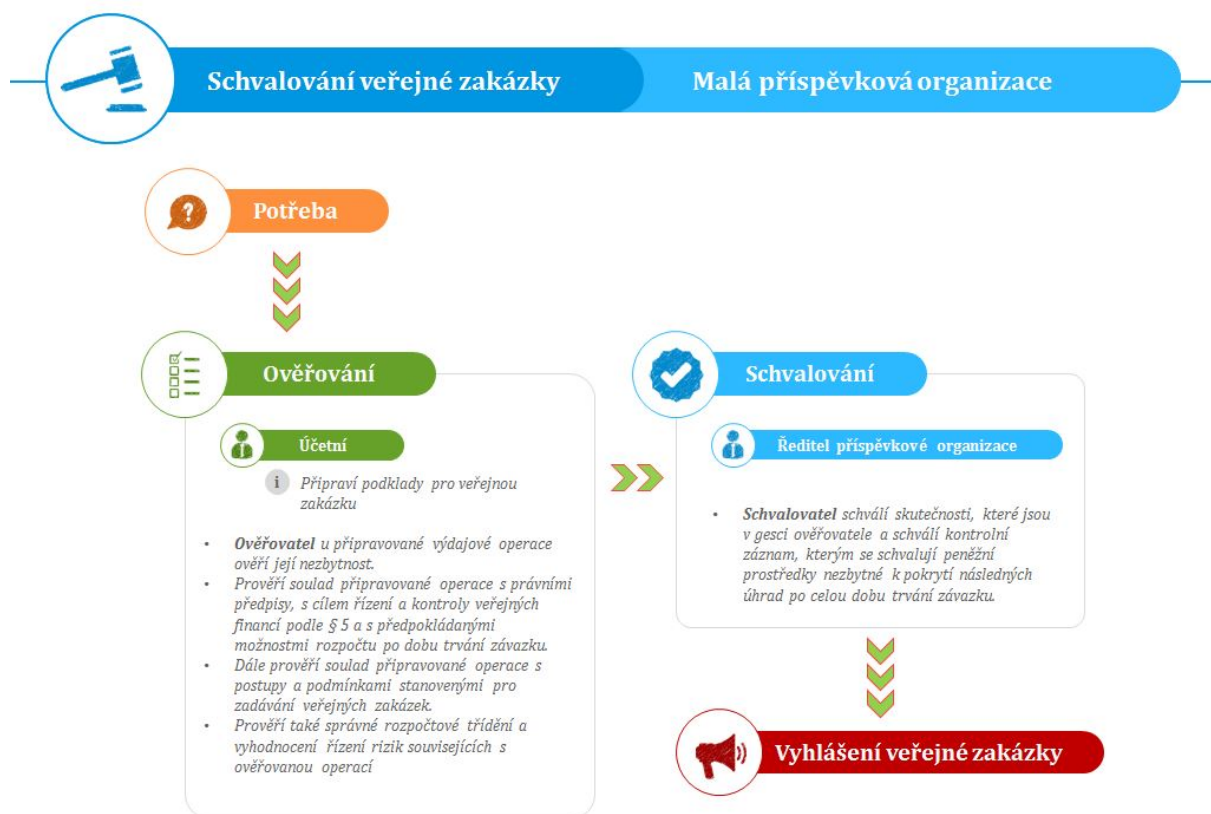
### Příloha č. 1 – Organizační uspořádání řízení a kontroly veřejných financí u krajů



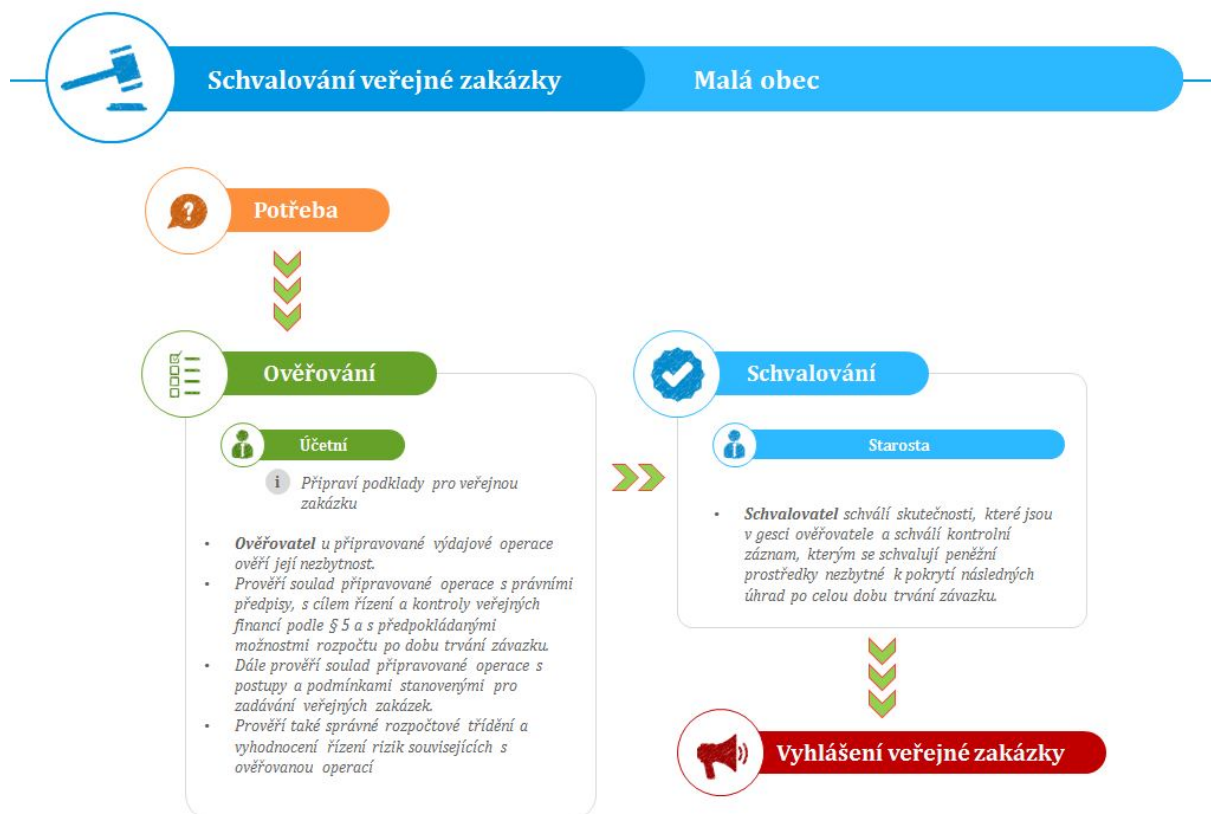
## Příloha č. 2 – Organizační uspořádání řízení a kontroly veřejných financí u obcí



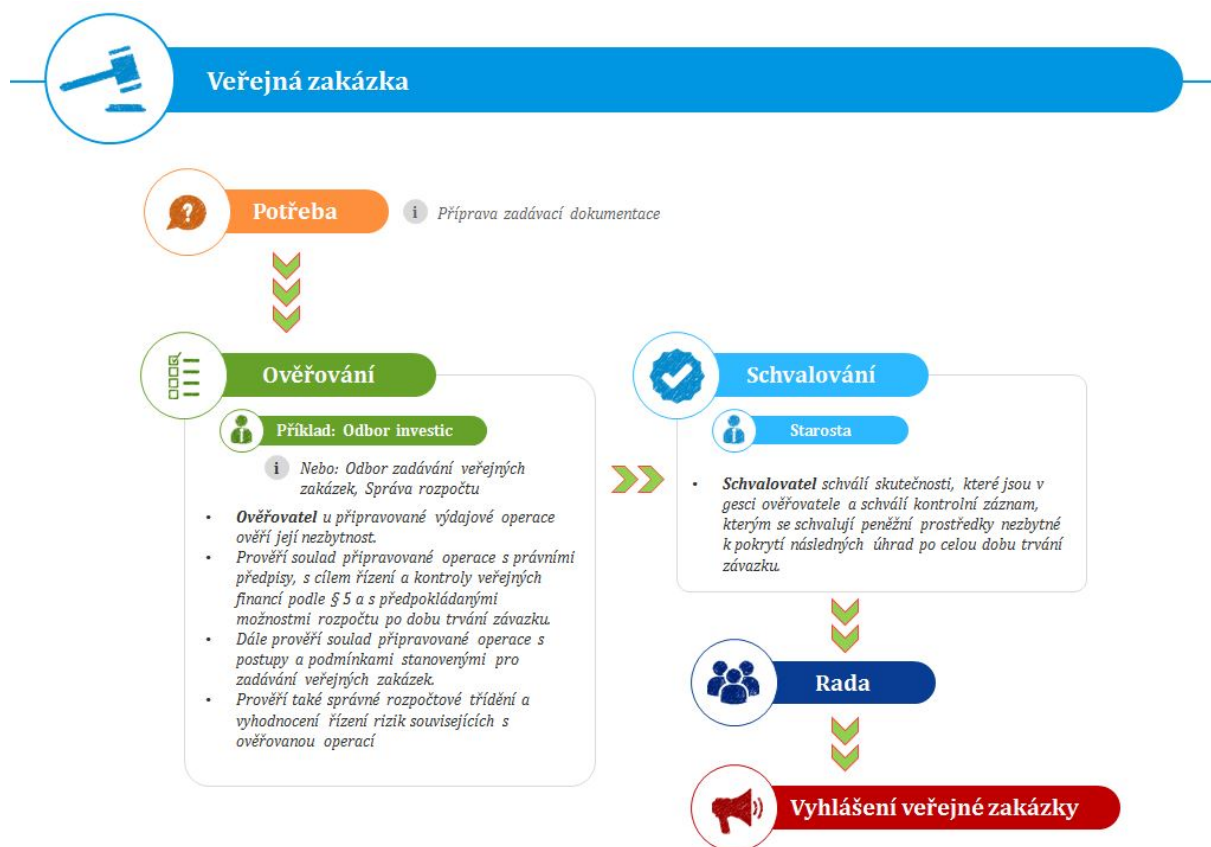
### Příloha č. 3



## Příloha č. 4

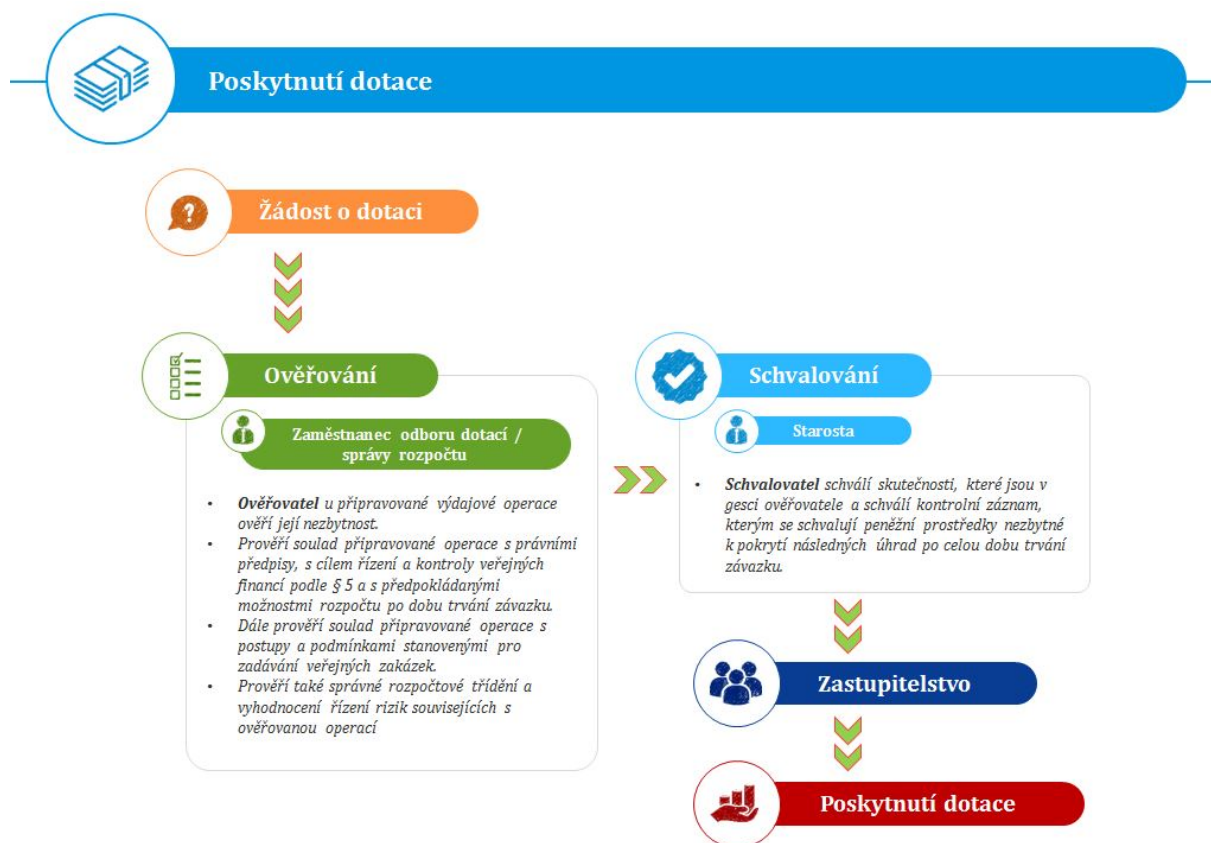


## Příloha č. 5

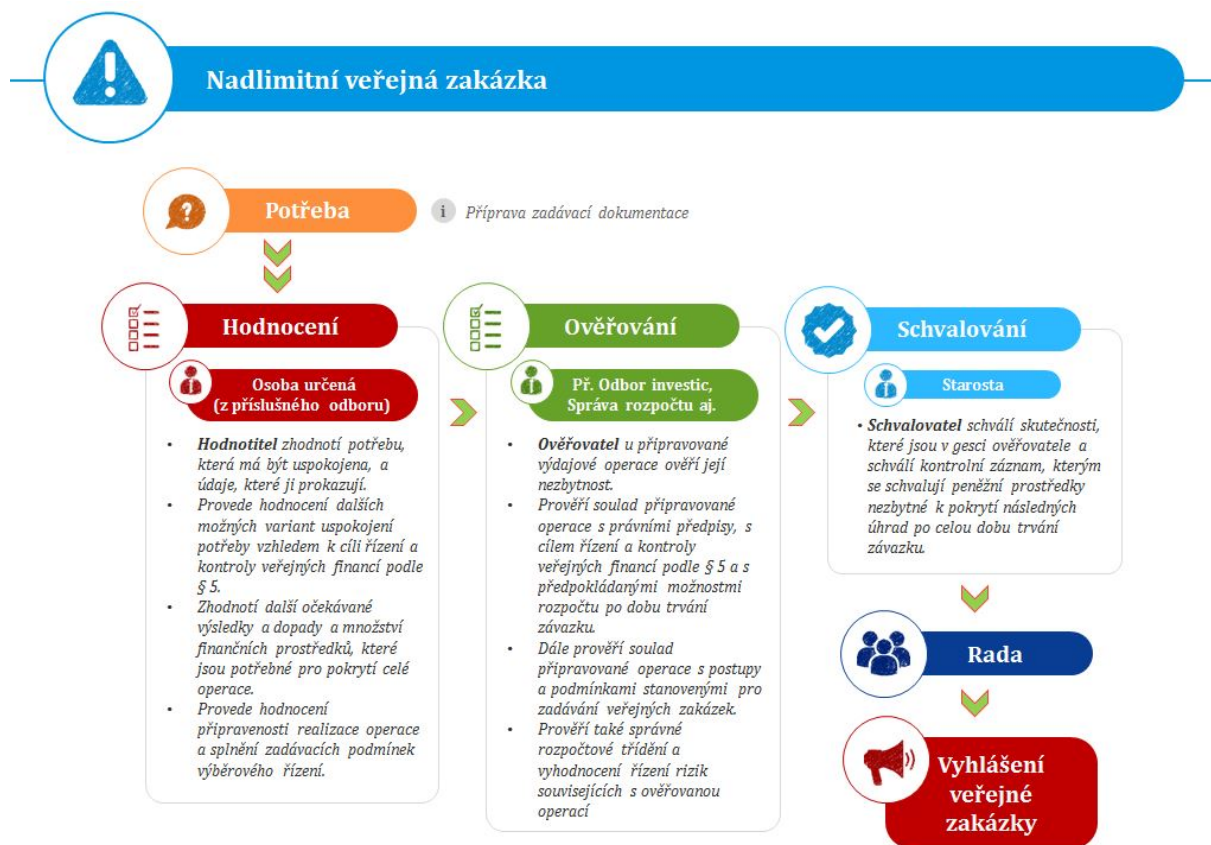




## Příloha č. 6



## Příloha č. 7



V Praze dne 19. prosince 2016

Předseda vlády:

Mgr. Bohuslav Sobotka v. r.

1. místopředseda vlády a ministr financí:

Ing. Andrej Babiš v. r.