

Vládní návrh

**ZÁKON**

ze dne.....2018,

**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**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

**Čl. I**

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 123/2003 Sb., zákona č. 426/2003Sb., zákona č. 421/2004 Sb., zákona č. 482/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 298/2007 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 239/2012 Sb., zákona č. 407/2012 Sb., zákona č. 503/2012 Sb., zákona č. 64/2014 Sb. a zákona č. 183/2017 Sb., se mění takto:

1. V § 1 odst. 1 větě první se slovo „správy“ nahrazuje slovem „správy<sup>1)</sup>“.

Poznámka pod čarou č. 1 zní:

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

2. V § 2 písm. a) se za slova „městská část hlavního města Prahy,“ vkládají slova „dobrovolný svazek obcí,“ a slova „nebo městské části hlavního města Prahy“ se nahrazují slovy „městské části hlavního města Prahy nebo dobrovolného svazku obcí, státní organizace Správa železniční dopravní cesty“.

*CELEX 32011L0085*

3. V § 5 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:  
„(2) U dobrovolného svazku obcí mohou finanční kontrolu vykonávat i jiné fyzické osoby než zaměstnanci dobrovolného svazku obcí.“.

*CELEX 32011L0085*

4. V § 9a odst. 1 se za slova „uzemním obvodu“ vkládají slova „a dobrovolných svazků obcí, které mají sídlo na jejich území“.

CELEX 32011L0085

5. Za § 9a se vkládá nový § 9b, který včetně nadpisu zní:

„§ 9b

**Působnost dobrovolných svazků obcí**

(1) Dobrovolné svazky obcí kontrolují podle tohoto zákona hospodaření s veřejnými prostředky jimi zřízených příspěvkových organizací.

(2) Dobrovolné svazky obcí vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují.

(3) Dobrovolné svazky obcí jsou povinny vytvořit systém finanční kontroly podle tohoto zákona, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací. Současně zajistí prověření přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení.“.

CELEX 32011L0085

6. V § 22 odst. 3 větě první se za slovo „státu“ vkládají slova „, státní organizace Správa železniční dopravní cesty“ a ve větě druhé se za slovo „krajům,“ vkládají slova „dobrovolné svazky obcí krajům příslušným podle sídla dobrovolného svazku obcí“.

CELEX 32011L0085

7. V § 26 se doplňuje odstavec 6, který zní:

„(6)U dobrovolného svazku obcí mohou předběžnou řídicí kontrolu vykonávat i jiné fyzické osoby než zaměstnanci dobrovolného svazku obcí.“.

CELEX 32011L0085

8. V § 29 odst. 2 písm. d) se za slova „statutární orgán“ vkládají slova „státní organizace Správa železniční dopravní cesty nebo“.

CELEX 32011L0085

9. V § 29 odst. 5 se za slova „§ 9 odst. 3 u svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti“ vkládají slova „a dobrovolné svazky obcí podle § 9b odst. 3 u jimi zřízených příspěvkových organizací“.

CELEX 32011L0085

10. V § 29 odst. 6 větě první se za slova „ 15 000 obyvatel,“ vkládají slova „a dobrovolné svazky obcí“ a ve větě třetí se slova „obce a městské části hlavního města Prahy“ nahrazují slovy „obce, městské části hlavního města Prahy a dobrovolné svazky obcí“.

*CELEX 32011L0085*

## Čl. II

### **Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2020.

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### k návrhu zákona, 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. Obecná část

##### 1. Závěrečná zpráva o hodnocení dopadů regulace (RIA)

Podle článků 3.9, 5.5 a 5.7 Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) byla předsedovi Legislativní rady vlády zaslána žádost o výjimku z provedení RIA, které bylo v souladu s čl. 76 odst. 2 Legislativních pravidel vlády vyhověno. Navrhovaný zákon je implementačním předpisem, ve kterém není dána možnost diskrece a který zároveň nejde v žádném případě nad rámec požadavků práva Evropské unie.

##### 2. Důvod předložení a cíle

###### 2.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh zákona“).

###### 2.2 Definice problému

Ministerstvo financí České republiky (dále jen „Ministerstvo financí“) je gestorem implementace směrnice Rady (EU) 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (dále také „směrnice“), která byla vydána na základě čl. 126 v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Návrhu zákona se dotýká řízení o porušení smlouvy č. 2014/0047, vedené proti České republice – nesplnění povinnosti notifikace ke směrnici 2011/85/EU. Vzhledem k tomu, že dne 27. ledna 2014 bylo zasláno České republice formální upozornění na nedodržení termínu této transpozice, je Ministerstvo financí jako gestor tohoto zákona povinno předložit návrh právní úpravy v co nejbližší době. **Návrh zákona částečně implementuje směrnici Rady (EU) 2011/85/EU. Přijetím návrhu zákona bude ukončena transpozice směrnice Rady (EU) 2011/85/EU do právního řádu ČR.**

Tato směrnice byla primárně implementována zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zákonem č. 25/2017 Sb., o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí a vyhláškou č. 312/2014 Sb., o podmínkách sestavení účetních výkazů za Českou republiku (konsolidační vyhláška státu). Ministerstvo financí v roce 2016 předložilo do Poslanecké sněmovny návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který měl dokončit úplnou transpozici směrnice do českého právního řádu. Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí byl v srpnu 2017 zamítnut Senátem České republiky a následně neschválen v Poslanecké sněmovně.

**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.

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.

Cílem návrhu zákona je rozšířit okruh orgánů veřejné správy definovaných v § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole v souladu s požadavky směrnice. Návrhem zákona dochází k rozšíření subjektů, na které dopadá, o dobrovolné svazky obcí a jejich příspěvkové organizace a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty.

### **2.3 Přehled stávající právní úpravy**

System finanční kontroly je v současné době upraven v zákoně o finanční kontrole. Tento systém sestává z 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 Evropské unie a je účinná již více než 15 let, kdy dosavadní novelizace pouze reagovaly na příslušné změny jiných právních předpisů, souvisejících s ustanoveními zákona o finanční kontrole. Povinnost zavést systém finanční kontroly mají subjekty vymezené v § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole: organizační složka státu, která je účetní jednotkou, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.

Stávající právní úprava není dostatečná, neboť nestanovuje povinnost zavést systém řízení a kontroly veřejných financí u všech subjektů nakládajících s veřejnými prostředky podle požadavků směrnice.

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

### **2.4 Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy**

Navrhovaná právní úprava je technického charakteru – rozšiřuje okruh subjektů vymezených pod pojmem orgán veřejné správy. Na tyto subjekty se budou uplatňovat principy dosavadní právní úpravy – principy řízení a kontroly veřejných financí (zejména princip účelnosti, hospodárnosti, efektivity a přiměřenosti).

Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

### **2.5 Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy**

Směrnice 2011/85/EU nebyla do uplynutí transpoziční lhůty řádně transponována, tudíž není dosud plně implementována. Komise u této směrnice zahájila řízení č. 2014/0047

o porušení smlouvy dle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Česká republika obdržela formální upozornění dne 27. ledna 2014. Z tohoto důvodu a s ohledem na délku uplynulé transpoziční lhůty by transpozice směrnice měla být dokončena co nejdříve, aby ze strany Komise nedošlo k přistoupení k dalším krokům v řízení o porušení Smlouvy a Česká republika tak nebyla vystavena hrozbě finančního postihu.

Návrh zákona je poslední právní předpis potřebný k dokončení implementace směrnice.

### **3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR**

Navrhovaná právní úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

### **4. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy z hlediska práva Evropské unie**

Předložený návrh zákona částečně zapracovává některé požadavky směrnice Rady č. 2011/85/EU. Tato směrnice členskými státy ukládá povinnost nastavit řízení a kontrolu veřejných financí ve všech subsektorech sektoru vládních institucí. Z toho vyplývá, že navrhovaná právní úprava je nejenom v souladu s právem Evropské unie, ale že je přímo požadována.

### **5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána**

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

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, včetně Evropské úmluvy o lidských právech.

### **6. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy**

Zavedení systému finanční kontroly dle návrhu zákona přinese jednorázové náklady na proškolení osob, které budou vykonávat finanční kontrolu u dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Předpokládá se jedno školení v délce dvou dnů. Odhadovaný náklad na jeden den školení pro dobrovolné svazky je 5 000 Kč (1 osoba za dobrovolný svazek obcí) a pro státní organizaci Správa železniční dopravní cesty je 50 000 Kč. Celkové náklady na proškolení se odhadují ve výši 3 635 000 Kč (717 dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty). Lze předpokládat, že celkové náklady na proškolení budou významně nižší. Řada dobrovolných svazků obcí nemá vlastní zaměstnance a činnosti spojené s hospodařením s veřejnými prostředky vykonávají příslušní pověřeni zaměstnanci sdružených obcí, na které dopadá zákon o finanční kontrole od roku 2002 a kteří proto postupy finanční kontroly znají. Dále Ministerstvo financí (odbor Centrální harmonizační jednotka) bude v rámci metodické podpory pořádat pro dobrovolné svazky obcí a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty bezplatné vzdělávací akce zaměřené na výkon finanční kontroly. **Na požádání dotčených subjektů Ministerstvo financí uspořádá školení nebo poskytne metodickou pomoc při přípravě vnitřních předpisů k finanční kontrole, například formou směrnice na míru.**

Dalšími jednorázovými náklady jsou náklady na úpravu vnitřních předpisů. Odhadované náklady na úpravu vnitřních předpisů (mzdové náklady osob, které budou aktualizaci

provádět) jsou 2 400 Kč u dobrovolného svazku obcí a 12 000 Kč u státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Celkové náklady na úpravu vnitřních předpisů se odhadují ve výši 1 732 800 Kč (717 dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty). Ministerstvo financí připravuje vzorovou směrnici o finanční kontrole, kterou dobrovolné svazky obcí budou moci využít. Lze tedy předpokládat, že celkové náklady na úpravu vnitřních předpisů budou nižší, než jsou výše odhadované náklady.

Typ nákladů	DSO	SŽDC	Celkem
školení	3 585 000 Kč	50 000 Kč	3 635 000 Kč
úprava vnitřních předpisů	1 720 800 Kč	12 000 Kč	1 732 800 Kč
<b>CELKEM</b>	<b>5 305 800 Kč</b>	<b>62 000 Kč</b>	<b>5 367 800 Kč</b>

Náklady na úpravu softwaru spojené s rozšířením subjektů, které vykazují Ministerstvu financí informace o finančních kontrolách, se neočekávají. Ministerstvo financí v současnosti připravuje novelu vyhlášky 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 pozdějších zákonů. Tato vyhláška upravuje strukturu, rozsah a způsob předávání zpráv o výsledcích finančních kontrol. Současný systém vykazování bude zásadně zjednodušen. Vykazovány budou jen informace o provedených veřejnosprávních kontrolách a interním auditu. Dobrovolné svazky obcí budou vykazovat jen informace o vykonaných veřejnosprávních kontrolách. Předpokládáme, že se budou vykazovat jen informace o počtu ukončených kontrol, počtu kontrolorů a informace o nejčastějších a nejzávažnějších zjištěních. Technické provedení pro vykazování v důsledku připravované novely vyhlášky bude řešeno v rámci stávajících rozpočtových prostředků Ministerstva financí. Další náklady související s rozšířením subjektů podle návrhu zákona nebudou vyžadovány.

## **7. Dopady na podnikatelské prostředí České republiky**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady na podnikatelské prostředí České republiky.

## **8. Sociální dopady**

Navrhovaná právní úprava nemá sociální dopady, nemá dopady na rodiny, specifické skupiny obyvatel, osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny ani dopady na životní prostředí.

## **9. Zhodnocení dopadů ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Návrh zákona nezvyšuje zásah do soukromí fyzických osob a nestanoví žádné nové zpracování osobních údajů ani nemění způsob jejich zpracování nebo uchovávání nad rámec stávající právní úpravy.

## **10. Zhodnocení korupčních rizik**

Fungující systém řízení a kontroly veřejných financí je předpokladem pro řízení korupčních rizik. Navrhovaná právní úprava tudíž posílí ochranu před korupčními riziky u dotčených subjektů.

## **11. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

## **12. Zhodnocení korupčních rizik (CIA)**

### **12.1 Zhodnocení naplňování kritérií**

#### Přiměřenost

Cílem návrhu zákona je rozšířit okruh orgánů veřejné správy definovaných v § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole v souladu s požadavky směrnice Rady 2011/85/EU. Rozšíření okruhu orgánů veřejné správy o dobrovolné svazky obcí a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty zajistí jednotný režim ochrany veřejných prostředků ve všech organizacích veřejné správy.

Zákon o finanční kontrole ve znění návrhu zákona jasně definuje u dotčených subjektů odpovědnost za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

Povinnosti dobrovolného svazku obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty jsou upravovány pouze v nezbytném rozsahu, který je potřebný ke splnění cílů právní úpravy. Vzhledem k předpokladu, že u dobrovolných svazků obcí není nakládání s veřejnými prostředky spojeno s takovými riziky jako u větších organizací veřejné správy, je pro dobrovolné svazky obcí stanovena výjimka z povinnosti zřídit útvar interního auditu. Dále je v návrhu zákona umožněno vzhledem k tomu, že dobrovolné svazky obcí častokrát nedisponují vlastními zaměstnanci, aby finanční kontrolu u dobrovolných svazků obcí vykonávali jiné osoby než zaměstnanci dobrovolného svazku obcí.

U dotčených subjektů dojde k posílení celkové odpovědnosti za veřejné prostředky.

#### Efektivita

Veřejná správa je schopna kontrolovat a vynucovat dodržování navržené regulace. Právě posílení nastavení kontrolních mechanismů ve veřejné správě při nakládání a hospodaření s veřejnými prostředky i u dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty je hlavním cílem návrhu zákona. Dochází ke stanovení konkrétní odpovědnosti jednak za svěřené veřejné prostředky a jednak za zavedení systému finanční kontroly, který bude dostatečně účinný, aby je ochránil.

#### Odpovědnost

U dobrovolného svazku obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty dochází k vymezení odpovědnosti konkrétních osob za zavedení, udržování a zdokonalování kontrolních mechanismů, nezbytných pro výkon řádné správy, včetně plnění schválených veřejných rozpočtů a hospodaření s veřejnými prostředky.

V systému finanční kontroly veřejných financí by mělo dojít u kontrolních mechanismů k rozdělení kompetencí a odpovědností mezi osoby, které budou zabezpečovat řídicí kontrolu. Nezávislá objektivní ujišťovací a poradenská činnost, jejímž cílem je zlepšování efektivnosti řídicích a kontrolních mechanismů, je v odpovědnosti útvaru interního auditu, který má povinnost zřídit státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Tuto podmínku již dnes splňuje, tudíž dochází k narovnání stavu právního se stavem faktickým. Dozor nad dodržováním zákona je v odpovědnosti Ministerstva financí.



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

### Kontrolní mechanismy

Nastavení odpovídajících řídicích a kontrolních mechanismů k ochraně veřejných prostředků u dobrovolného svazku obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty je požadavkem směrnice Rady č. 2011/85/EU. Tento požadavek je z hlediska nakládání s veřejnými prostředky dotčenými subjekty oprávněný. Zákon o finanční kontrole poskytuje nástroje k zamezení negativních tendencí v oblasti hospodaření a nakládání s veřejnými prostředky. Dále zákon o finanční kontrole obsahuje nástroje, pomocí kterých bude možné dosáhnout vyšší míry transparentnosti, což snižuje prostor pro podvodná jednání a korupci nejen v rozhodovacích procesech.

Očekává se, že uplatňování těchto nástrojů současně posílí rozpočtovou odpovědnost dotčených subjektů v oblasti zefektivnění postupů, jak ve fázi zjišťovací, tak i ve fázi nápravné.

## **12.2 Specifické podmínky**

### Poptávková stránka

Návrh zákona vztahuje pod působnost zákona o finanční kontrole dobrovolné svazky obcí a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty. Tyto subjekty musí zavést systém finanční kontroly, především postupy řídicí kontroly. Zákon o finanční kontrole stanoví základní požadavky a podmínky jejich průběhu, avšak výsledná realizace, zejména ve vztahu k počtu zapojených osob nebo k organizační struktuře, je ponechána na rozhodnutí státní organizace Správa železniční dopravní cesty nebo dobrovolného svazku obcí. Realizace postupů řídicí kontroly probíhá operativně, na denní bázi.

Další útvar, který plní v systému finanční kontroly významnou funkci, je útvar interního auditu. Tento útvar není nutné zřídit u dobrovolných svazků obcí v případě, že u nich s ohledem na objem spravovaných prostředků nehrozí výskyt nepřiměřených rizik.

Pro posílení řízení a kontroly veřejných prostředků dobrovolných svazků obcí je návrhem zákona ukotvena působnost dobrovolných svazků obcí vůči jí podřízeným organizacím a vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory, v případě, že ji poskytují.

### Nabídková stránka

Návrhem zákona jsou dotčené dobrovolné svazky obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Návrh zákona zavádí nebo posiluje jejich řídicí a kontrolní mechanismy a z dlouhodobého hlediska dojde k posílení ochrany veřejných prostředků, s kterými dotčené subjekty hospodaří.

## **12.3 Transparentnost a otevřená data**

Návrh zákona nevytváří žádné povinnosti ke zveřejňování informací, neboť tato povinnost je upravena v jiných právních předpisech, které zůstávají návrhem zákona nedotčeny (např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů).

K posílení transparentnosti přispívá doplnění povinnosti pro dobrovolné svazky obcí a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty vykazovat Ministerstvu financí informace o provedených finančních kontrolách.

Doplněním těchto subjektů bude Ministerstvo financí prostřednictvím Výroční zprávy o výsledcích finančních kontrol poskytovat ucelený přehled o řízení a kontrole veřejných financí ve všech organizacích veřejné správy.

#### **12.4 Přiměřenost postupů, procesů a sankcí**

Návrh zákona nezasahuje do věcného obsahu zákona o finanční kontrole. U dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty bude zaveden obdobný systém finanční kontroly jako u ostatních orgánů veřejné správy. Lze očekávat, že dobrovolné svazky obcí zavedou systém finanční kontroly v obdobném rozsahu jako obce.

#### **12.5 Sběr dat o zjištěných korupčních rizicích**

V praxi se vyskytují korupční kauzy, které jsou důsledkem selhání systému finanční kontroly. Vhodným nastavením finanční kontroly u dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty v souladu s podmínkami, které upravuje zákon o finanční kontrole, dojde k významnému snížení korupčního rizika. U dotčených subjektů dojde k významnému posílení řídicích a kontrolních mechanismů při nakládání s veřejnými prostředky.

### **B. Zvláštní část**

#### **K Čl. I**

V bodě 1 je upraven referenční odkaz na směrnici 2011/85/EU, kterou návrh zákona částečně implementuje. Implementovaným ustanovením je čl. 3 odst. 1 směrnice, které předpokládá, že vnitrostátní systémy veřejných účtů podléhají vnitřní kontrole a nezávislému auditu.

V bodě 2 je upraveno rozšíření okruhu subjektů v zákoně o finanční kontrole, které mají povinnost zavést systém finanční kontroly, pro naplnění požadavků směrnice č. 2011/85/EU. V § 2 písm. a) je vymezen pojem orgán veřejné správy, pod který dle návrhu zákona nově spadá i dobrovolný svazek obcí, příspěvková organizace dobrovolného svazku obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Tyto subjekty patří do sektoru vládních institucí vymezených v souladu s Evropským systémem národních a regionálních účtů.

Rozšířením okruhu subjektů bude zákon o finanční kontrole dopadat na všechny subjekty veřejného práva, které hospodaří s veřejnými prostředky v souladu se směrnicí č. 2011/85/EU. Nové vymezení pojmu orgán veřejné správy koresponduje s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (dále také „nařízení ESA“).

Směrnice č. 2011/58/EU byla mimo jiné implementována také zákonem č. 23/2017 o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který převzal vymezení nařízení ESA a okruh

dotčených subjektů upravil definicí pojmu veřejná instituce. Rozšířená definice pojmu orgán veřejné správy v § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole tomuto odpovídá.

Ustanovení § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole stanoví, že orgánem veřejné správy je mimo jiné i právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem a právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky. Do této kategorie v současnosti spadají všechny subjekty v souladu se směrnicí č. 2011/85/EU kromě dobrovolných svazků obcí, jejich příspěvkových organizací a státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Dobrovolné svazky obcí jsou zřizovány na základě veřejnoprávní smlouvy, ne zákonem nebo na základě zákona. Státní organizace Správa železniční dopravní cesty byla zřízena zvláštním právním předpisem, ale nenaplnuje definici "zřízená k plnění úkolů veřejné správy". Z tohoto důvodu byl okruh orgánu veřejné správy doplněn o tyto dva typy subjektů.

V bodě 3 je upravena výjimka pro dobrovolné svazky obcí z povinnosti vykonávat finanční kontrolu zaměstnanci. Převážná část dobrovolných svazků obcí nedisponuje vlastními zaměstnanci a jen pro naplnění požadavků zákona o finanční kontrole není účelné ani hospodárné požadovat, aby dobrovolné svazky obcí zřizovaly pracovní místa. Lze předpokládat, že finanční kontrolu u dobrovolných svazků obcí budou vykonávat osoby, které pro dobrovolný svazek obcí zajišťují nakládání s veřejnými prostředky (nejčastěji pověření zaměstnanci sdružených obcí).

V bodě 4 je doplněna povinnost krajů zpracovávat roční kontrolní zprávy o výsledcích finančních kontrol dobrovolných svazků obcí, které mají sídlo na jejich území. Předkladatel používá pro předávání zpráv o výsledcích finančních kontrol dobrovolných svazků obcí obdobou úpravu jako pro obce.

Bod 5 upravuje vložení nového § 9a o působnosti dobrovolných svazků obcí. Dobrovolné svazky obcí mají pravomoc kontrolovat hospodaření příspěvkové organizace ve své působnosti a žadatele a příjemce veřejné finanční podpory, kterou poskytly. Dobrovolné svazky obcí mohou zřizovat příspěvkové organizace jen na základě výjimky upravené v § 39a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého může dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizovat příspěvkové organizace a školské právnické osoby, které vykonávají činnost školy nebo školského zařízení, a to za podmínek stanovených zvláštním zákonem.

Žadatele a příjemce veřejné finanční podpory kontrolují dobrovolné svazky obcí jen v přímé souvislosti s poskytovanou finanční podporou, tj. soulad s právními předpisy a dodržování podmínek, které stanovil. Jedná se o obdobné pravomoci a povinnosti, které zákon o finanční kontrole stanovuje pro územní samosprávné celky.

V bodě 6 je upravena povinnost dobrovolných svazků obcí a státní organizace Správa železniční dopravní cesty předkládat zprávu o výsledcích finančních kontrol. Dobrovolné svazky obcí, obdobně jako obce, předkládají tyto zprávy krajům příslušným podle sídla svazků obcí. Státní organizace Správa železniční dopravní cesty předkládá zprávu Ministerstvu dopravy. Rozsah, termíny a způsob předávání zprávy o výsledcích finančních kontrol je upraven vyhláškou 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 pozdějších zákonů.

Bod 7 navazuje na bod 2. V § 26 zákona o finanční kontrole je upraveno organizační zajištění výkonu předběžné řídicí kontroly plánovaných a připravovaných operací, podle kterého musí být příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní zaměstnancem orgánu veřejné správy. U dobrovolných svazků obcí návrh zákona stanovuje výjimku z této povinnosti a lze předpokládat, že tyto funkce budou vykonávat osoby, které pro dobrovolný svazek obcí zajišťují nakládání s veřejnými prostředky (nejčastěji pověření zaměstnanci sdružených obcí).

V bodech 8 až 10 je u dotčených subjektů upravena povinnost zavést útvar interního auditu. Státní organizace Správa železniční dopravní cesty útvar interního auditu již zaveden má. Pro dobrovolné svazky obcí upravuje zákon výjimku uvedenou v ustanovení § 29 odst. 6 zákona o finanční kontrole, podle které obdobně jako malé obce mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření. Dobrovolné svazky obcí mohou u příspěvkových organizací ve své působnosti nahradit funkci útvaru interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly.

Pro ilustraci toho, jaké povinnosti dopadnou na dobrovolné svazky obcí, byly vybrány dva existující svazky obcí – jeden větší, který zřizuje mateřskou školu a čerpá dotace a druhý malý, který má jen výdaje na běžný provoz.

Podle navrhované právní úpravy bude mít svazek povinnost zavést:

**a) veřejnosprávní kontrolu, která zahrnuje:**

- a. kontrolu hospodaření zřizovaných příspěvkových organizací (např. mateřská škola)
- b. kontrolu žadatelů a příjemců dotací (v případě, že svazek poskytuje dotace ze svého rozpočtu)

**b) řídicí kontrolu, tedy kontrolu svých příjmů a výdajů.**

Dobrovolné svazky obcí nemusí podle návrhu zákona zřizovat útvar interního auditu, ani pověřovat zaměstnance výkonem této funkce.

V případě, že je výdaj nebo příjem schvalován v kolektivním orgánu (správní rada) dobrovolného svazku obcí, probíhá předběžná řídicí kontrola před předložením materiálu do kolektivního orgánu. Pokud kolektivní orgán (správní rada) schválí příjem nebo výdaj jako první, předběžná řídicí kontrola ze strany předsedy a paní účetní se již neprovádí.

**Příklad č. 1 – malý svazek obcí**

Dobrovolný svazek obcí tvoří celkem 30 menších obcí a byl založen za účelem koordinace aktivit mezi zúčastněnými obcemi. Vlastní akce pro občany realizuje ve výjimečných případech. Svazek nezřizuje příspěvkové organizace, ani neposkytuje dotace ze svého rozpočtu.

Rozpočet svazku:

Příjmy	
Členské příspěvky obcí	160 000 Kč
Nájemné - traktor	11 000 Kč
Úroky	1 000 Kč
<b>Příjmy celkem</b>	<b>172 000 Kč</b>

Výdaje	
Mzdy	15 000 Kč
Software	147 000 Kč
Poštovní služby	5 000 Kč
Bankovní poplatky	5 000 Kč
<b>Výdaje celkem</b>	<b>172 000 Kč</b>

**Veřejnosprávní kontrolu** nebude svazek vykonávat, protože nemá zřízenou příspěvkovou organizaci, ani neposkytuje dotace ze svého rozpočtu.

**Řídící kontrolu** budou u vybraného svazku provádět předseda svazku jako příkazce operace a paní účetní jako správce rozpočtu a hlavní účetní.

Řídící kontrola u příjmů		
<b>Členské příspěvky obcí</b> (dle rozpočtu 160 000,- Kč)	<b>Předběžná řídicí kontrola</b> se neprovádí, protože výše příspěvku závisí od dohody členských obcí, ne dobrovolného svazku obcí. Dobrovolný svazek obcí ani nemůže ovlivnit, kdy budou prostředky připsány na bankovní účet svazku.	Jedinou kontrolu, kterou provede paní účetní ( <b>následná kontrola</b> ), je kontrola, zda členské příspěvky dorazily od všech členských obcí, zda dorazily včas a ve správné výši. Případně zaurguje, pokud nebude příspěvek zaplacen v termínu.
<b>Nájemné – traktor</b> (dle rozpočtu 6 000,- Kč)	Traktor se pronajímá na základě předem stanovené ceny. <b>Předběžná řídicí kontrola</b> se provede ze strany předsedy svazku (příkazce operace) při stanovení ceníku.	Dále proběhne <b>následná kontrola</b> , kterou provede paní účetní, kdy zkontroluje, kolik peněz bylo v daném období vybráno na nájemném.

### Řídicí kontrola u příjmů

<b>Úroky</b> (dle rozpočtu 1 000,- Kč)	<b>Předběžná řídicí kontrola</b> se neprovádí. Svazek obcí nemůže ovlivnit, kdy bude na její bankovní účet připsán úrok a v jaké výši.	Jedinou kontrolu, kterou provede paní účetní při zaúčtování ( <b>následná kontrola</b> ), je kontrola, zda byl úrok na bankovní účet připsán a v jaké výši.
---	--	---

### Řídicí kontrola u výdajů

<b>Mzdy</b>	Mzdu dostává jediný zaměstnanec, který zajišťuje provoz svazku. <b>Předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku</b> probíhá jen před uzavřením pracovní smlouvy/DPP/DPČ. Tzn., že tato kontrola bude provedena jen v případě, že dojde ke změně zaměstnance. V tomto případě předseda svazku posoudí, zda je návrh smlouvy/dohody pro svazek výhodný, zda je odměna adekvátní, zda opravdu takového zaměstnance svazek potřebuje, zda jsou dodrženy související předpisy (např. zákoník práce). Poté paní účetní ověří, zda jsou v rozpočtu svazku prostředky na vyplácení navrhované odměny případně, zda není potřeba provést rozpočtové opatření. Jako záznam o provedení kontroly může sloužit prostý podpis na smlouvě nebo podpis umístěn do otisku razítka na smlouvě, s uvedením informace, že se jedná o příkazce operace a správce rozpočtu podle zákona o finanční kontrole.	<b>Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku</b> bude provádět předseda svazku, když bude schvalovat výplatu mzdy a následně paní účetní než zadá příkaz k úhradě do banky.
<b>Software</b>	Před odesláním objednávky)	Poté co je doručena faktura,

Řídicí kontrola u výdajů		
	na nákup software proběhne <b>předběžná kontrola před vznikem závazku</b> . Předseda svazu zkontroluje, zda daný program je potřeba pro chod svazu obcí a zda je navrhovaná cena výhodná. Poté paní účetní ověří, zda jsou v rozpočtu svazu prostředky na uhrazení daného výdaje případně, zda není potřeba provést rozpočtové opatření.	proběhne <b>předběžná kontrola po vzniku závazku</b> . Předseda svazu zkontroluje, zda fakturovaná částka a předmět je shodný s objednávkou (případně s doručenou zásilkou). Kontrolu provede následně paní účetní, než zadá příkaz k úhradě do banky.
<b>Poštovní služby</b>	Na začátku roku se vytvoří tzv. <b>limitovaný příslib</b> – předseda svazu a paní účetní schválí, že částka stanovená v rozpočtu na poštovní služby je odpovídající potřebám obce a že tyto prostředky jsou v rozpočtu vyčleněny <b>(předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku)</b> .	Před zaúčtováním provede paní účetní kontrolu, zda se jedná o poštovné, které bylo uhrazeno v souvislosti s potřebami obce (následná kontrola).
<b>Bankovní poplatky</b>	Bankovní poplatky strhává z bankovního účtu přímo banka. Předběžnou kontrolu provést nelze. Následnou kontrolu provádí již dnes paní účetní, když o poplatcích účtuje.	

### Příklad č. 2 – větší svazek obcí

Dobrovolný svazek obcí tvoří 12 obcí. Sídlo svazu je v obci, která má přibližně 6000 obyvatel. Svazek byl založen za účelem péče o všestranný rozvoj území a péče o potřeby občanů členských obcí. Svazek obcí neposkytuje dotace, ale zřídil příspěvkovou organizaci – mateřskou školu.

Rozpočet svazu:

Příjmy	
Členské příspěvky obcí	1 200 000 Kč
Dotace ze státního rozpočtu	600 000 Kč
<b>Příjmy celkem</b>	<b>1 800 000 Kč</b>

Výdaje	
Mzdy	264 000 Kč

Výdaje	
Vedení účetnictví	64 000 Kč
Bankovní poplatky	5 000 Kč
Pronájem kanceláře	30 000 Kč
Provoz webových stránek	25 000 Kč
Projekt „Mobilní kompostárna“	708 000 Kč
Příspěvek mateřské škole	600 000 Kč
<b>Výdaje celkem</b>	<b>1 796 000 Kč</b>

Podle návrhu zákona bude svazek provádět veřejnosprávní kontrolu a řídicí kontrolu.

**Veřejnosprávní kontrolu** – kontrolu hospodaření bude provádět u mateřské školy, kterou zřizuje, podle potřeby obdobně jako dnes. Oprávnění kontrolovat zřizované organizace vyplývá přímo z výkonu zřizovatelských funkcí. Pokud by svazek v budoucnu poskytoval ze svého rozpočtu dotace, bude prostřednictvím ustanovení zákona o finanční kontrole oprávněn zkontrolovat, zda příjemce dotace dodržuje stanovené podmínky a zda poskytnuté prostředky skutečně použil na stanovený účel.

Řídicí kontrolu budou u vybraného svazku provádět předseda svazku jako příkazce operace a paní účetní jako správce rozpočtu a hlavní účetní.

Řídicí kontrola u příjmů		
<b>Členské příspěvky obcí</b> (dle rozpočtu 1 200 000,- Kč)	<b>Předběžná řídicí kontrola</b> se neprovádí, protože výše příspěvku závisí od dohody členských obcí, ne dobrovolného svazku obcí. Dobrovolný svazek obcí ani nemůže ovlivnit, kdy budou prostředky připsány na bankovní účet svazku.	Jedinou kontrolu, kterou provede paní účetní ( <b>následná kontrola</b> ), je kontrola, zda členské příspěvky dorazily od všech členských obcí, zda dorazily včas a ve správné výši. Případně zaurguje, pokud nebude příspěvek zaplacen v termínu.
<b>Dotace ze státního rozpočtu</b> (dle rozpočtu 600 000,- Kč)	Předběžnou řídicí kontrolu před vznikem nároku na příjem provádí předseda svazku před tím, než podá žádost o poskytnutí dotace. Zkontroluje, zda uvažovaná dotace podpoří aktivity, pro které byl svazek vytvořen a posoudí, zda je svazek schopen dostát všem podmínkám, které jsou s poskytovanou dotací spojeny, včetně dodržení zákona o zadávání veřejných zakázek. V případě, že je žádost o dotaci předem schválena	Následovat bude kontrola, kterou provede paní účetní. Obdobně jako o řádek výše, zkontroluje, zda už prostředky z dotace dorazily na bankovní účet a zda dorazily ve správné výši.  V průběhu realizace projektu předseda svazku dohlíží na to, zda jsou naplňovány všechny podmínky, za nichž byla dotace poskytnuta, tedy zda se postupuje podle rozhodnutí o poskytnutí dotace ( <b>průběžná kontrola</b> ).



kolektivním orgánem svazku (správní rada) předběžná řídicí kontrola ze strany předsedy se již neprovádí.

### Řídicí kontrola u výdajů

#### Mzdy

(dle rozpočtu 264 000,- Kč)

Mzdu dostává jediný zaměstnanec, který zajišťuje provoz svazku. Předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku probíhá jen před uzavřením pracovní smlouvy/DPP/DPČ. Tzn., že tato kontrola bude provedena jen v případě, že dojde ke změně zaměstnance. V tomto případě předseda svazku posoudí, zda je návrh smlouvy/dohody pro svazek výhodný, zda je odměna adekvátní, zda opravdu takového zaměstnance svazek potřebuje, zda jsou dodrženy související předpisy (např. zákoník práce). Poté paní účetní ověří, zda jsou v rozpočtu svazku prostředky na vyplácení navrhované odměny případně, zda není potřeba provést rozpočtové opatření.

Jako záznam o provedení kontroly může sloužit prostý podpis na smlouvě nebo podpis umístěný do otisku razítka na smlouvě, s uvedením informace, že se

**Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku** bude provádět předseda svazku, když bude schvalovat výplatu mzdy a následně paní účetní než zadá příkaz k úhradě do banky.

Řídicí kontrola u výdajů		
	jedná o příkazce operace a správce rozpočtu podle zákona o finanční kontrole.	
<b>Vedení účetnictví</b> (dle rozpočtu 64 000,- Kč)	Paní účetní pracuje na fakturu. <b>Předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku</b> probíhá jen před uzavřením smlouvy. Tzn., že tato kontrola bude provedena jen v případě, že dojde ke změně účetní. V tomto případě se bude postupovat obdobně, jako je uvedeno výše.	<b>Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku</b> bude provádět předseda svazku, když bude schvalovat úhradu faktury – zkontroluje, že je fakturováno podle skutečnosti a podle toho, co stanoví smlouva.
<b>Bankovní poplatky</b> (dle rozpočtu 5 000,- Kč)	Bankovní poplatky strhává z bankovního účtu přímo banka. Předběžnou kontrolu provést nelze. Následnou kontrolu provádí již dnes paní účetní, když o poplatcích účtuje.	
<b>Pronájem kanceláře</b> (dle rozpočtu 30 000,- Kč)	<b>Předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku</b> probíhá jen před uzavřením smlouvy. Tzn., že tato kontrola bude provedena jen v případě, že dojde ke změně smlouvy nebo změně místa, kde je kancelář pronajata. V tomto případě se postupuje stejně jako při změně zaměstnance (pracovní smlouvy) – viz výše.	<b>Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku</b> bude provádět předseda svazku, když bude schvalovat úhradu faktury – zkontroluje, že je fakturováno podle skutečnosti a podle toho, co stanoví smlouva. Následně před úhradou zkontroluje paní účetní, že faktura odpovídá – tzn., že je správně určena výše a splatnost.
<b>Provoz webových stránek</b> (dle rozpočtu 25 000,- Kč)	Webové stránky spravuje firma na základě smlouvy, která byla uzavřena před několika lety. Tzn., že tato kontrola bude provedena jen v případě, že dojde ke změně smlouvy nebo změně správce webových stránek. V tomto případě se postupuje stejně jako při změně zaměstnance (pracovní smlouvy) – viz výše.	<b>Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku</b> bude provádět předseda svazku, když bude schvalovat úhradu faktury – zkontroluje, že je fakturováno podle skutečnosti a podle toho, co stanoví smlouva. Následně před úhradou zkontroluje paní účetní, že faktura odpovídá – tzn., že je správně určena výše a splatnost.
<b>Projekt „Mobilní kompostárna“</b>	Předmětem projektu je pořízení mobilní	<b>Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku</b> bude

### Řídicí kontrola u výdajů

(dle rozpočtu 708 000,- Kč)

kompostárny. S ohledem na předpokládanou hodnotu půjde o veřejnou zakázku malého rozsahu. Pravidla poskytovatele dotace stanoví, že je před provedením nákupu nezbytné oslovit alespoň 3 dodavatele. Předseda svazku schválí znění poptávky, která bude dodavatelům odeslána a následně posoudí a schválí podmínky, za nichž bude kompostárna dodána vybraným dodavatelem. Paní účetní před oslovením dodavatelů i před podpisem smlouvy ověří, zda cena za kompostárnu odpovídá rozpočtu, případně posoudí, zda je potřeba provést rozpočtové opatření  
**(předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku).**

provádět předseda svazku, když bude schvalovat úhradu faktury – zkontroluje, že je fakturováno podle skutečnosti a podle toho, co stanoví smlouva. Následně před úhradou zkontroluje paní účetní, že faktura odpovídá – tzn., že je správně určena výše a splatnost.

**Příspěvek mateřské školy**  
(dle rozpočtu 600 000,- Kč)

Před schválením příspěvku na provoz mateřské školy předseda svazku posoudí, zda je jeho výše odpovídající případně posoudí výsledky z provedené veřejnosprávní kontroly. Poté paní účetní ověří, že jsou v rozpočtu potřebné prostředky na úhradu příspěvku v daném roce (předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku).  
V případě, že je příspěvek mateřské školy předem schválen kolektivním orgánem svazku (správní rada) předběžná řídicí kontrola ze strany předsedy a paní účetní se již neprovádí.

Předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku bude provádět předseda svazku a paní účetní – zkontrolují před vyplacením příslušné částky za daný měsíc, že to odpovídá schválenému příspěvku.

## K Čl. II

Účinnost návrhu zákona je stanovena na 1. ledna 2020, aby byl dán dostatečný časový prostor pro jeho implementaci.

V Praze dne 15. srpna 2018

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.

Ministryně financí:

JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., v. r.