

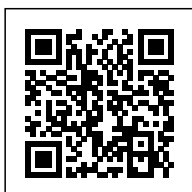


PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VII. volební období

Sněmovní dokument 3633

**Informace o systému kontrol ve veřejné správě a při čerpání veřejných
finančních prostředků**



Předkladatel: ministr financí
Doručeno poslancům: 28. ledna 2016 v 13:29

INFORMACE O SYSTÉMU KONTROL VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A PŘI ČERPÁNÍ VEŘEJNÝCH FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

Tento materiál byl připraven na základě usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 9. dubna 2015 č. 708. Tímto usnesením bylo vládě uloženo zpracovat materiál, který přehledně seznámí poslance se stávajícím systémem kontrol ve veřejné správě a při čerpání veřejných finančních prostředků. Materiál je shrnutím stávajícího stavu kontrol ve veřejné správě. Materiál byl připraven ve spolupráci s Úřadem vlády a s využitím podkladů Ministerstva vnitra.

1. KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Podle § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, plní Ministerstvo vnitra koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy.

V rámci této působnosti Ministerstvo vnitra mj. i koordinuje provádění kontrol výkonu přenesené působnosti, tedy státní správy, kterou stát svěřil v jednotlivých oblastech územním samosprávným celkům (dále jen „ÚSC“). V roce 2013 bylo přijato usnesení vlády č. 689 ze dne 11. září 2013 o *Plánování, vyhodnocování a koordinaci kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti územních samosprávných celků prováděných ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst*. Obsahem tohoto materiálu je:

- způsob plánování kontrol v přenesené působnosti,
- způsob vyhodnocování výsledků kontrol výkonu působnosti ÚSC a
- koordinace kontrol ÚSC.

Kontroly výkonu přenesené působnosti jsou uskutečňovány na základě plánu kontrol. Krajské úřady jsou kontrolovány ústředními správními úřady podle tříletého plánu, který je včas všem zainteresovaným subjektům znám. Obce jsou kontrolovány ze strany krajských úřadů, které zpracovávají pololetní plány kontrol.

Výsledky kontrol jsou pravidelně Ministerstvem vnitra ve spolupráci s jednotlivými ústředními správními úřady a krajskými úřady vyhodnocovány a předkládány vládě. V roce 2014 tak byla usnesením vlády č. 367 ze dne 21. května 2014 schválena Hodnotící zpráva o výsledcích kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti ÚSC za léta 2012-2013. Další hodnocení bude předloženo v roce 2017 za aktuálně probíhající hodnotící období 2014 – 2016.

Kontrolu samostatné působnosti pak vykonává vůči všem ÚSC Ministerstvo vnitra. Pro úplnost je třeba poznamenat, že kontrolu výkonu přenesené i samostatné působnosti městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst vykonávají jejich magistráty.

Pravomoc k výkonu těchto kontrol je zakotvena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Procesně se postupuje podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který představuje obecný procesní právní předpis pro veškeré veřejnosprávní kontroly, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. V této souvislosti je možno doplnit, že Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v rámci veřejné správy též pro postupy podle kontrolního řádu. Ministerstvo vnitra pravidelně aktualizuje na základě podkladů od ústředních správních úřadů přehled o všech kontrolních činnostech v jejich působnosti (nikoli tedy jen vůči ÚSC, ale i vůči dalším kontrolovaným osobám). Přehled je dostupný na stránkách www.mvcr.cz/odk.

Zákony o ÚSC rovněž předpokládají i dozor nad zákonností vyhlášek a nařízení ÚSC a dalších aktů. Obecně nejde o kontrolu dle kontrolního řádu, ale jedná se o abstraktní kontrolu zákonnosti. Institucionálně je dozor nastaven obdobně jako kontrola.

2. PŘEZKOUMÁVÁNÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Specifickým druhem kontroly z hlediska předmětu je přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Přezkoumávání hospodaření provádí:

- u obcí krajský úřad, statutární auditor nebo auditorská společnost (na základě rozhodnutí příslušné obce),
- u krajů Ministerstvo financí,
- u hlavního města Prahy Ministerstvo financí, statutární auditor nebo auditorská společnost (na základě rozhodnutí hlavního města Prahy),
- u městských částí hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy, statutární auditor nebo auditorská společnost (na základě rozhodnutí hlavního města Prahy).

Povinnost požádat o přezkoumávání hospodaření je upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Proces výkonu přezkoumávání hospodaření upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Předmětem přezkoumávání hospodaření ÚSC jsou:

- údaje o ročním hospodaření ÚSC, tvořící součást závěrečného účtu,
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví ÚSC,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří ÚSC,
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu, kterým je Úřad na ochranu hospodářské soutěže,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku ÚSC,

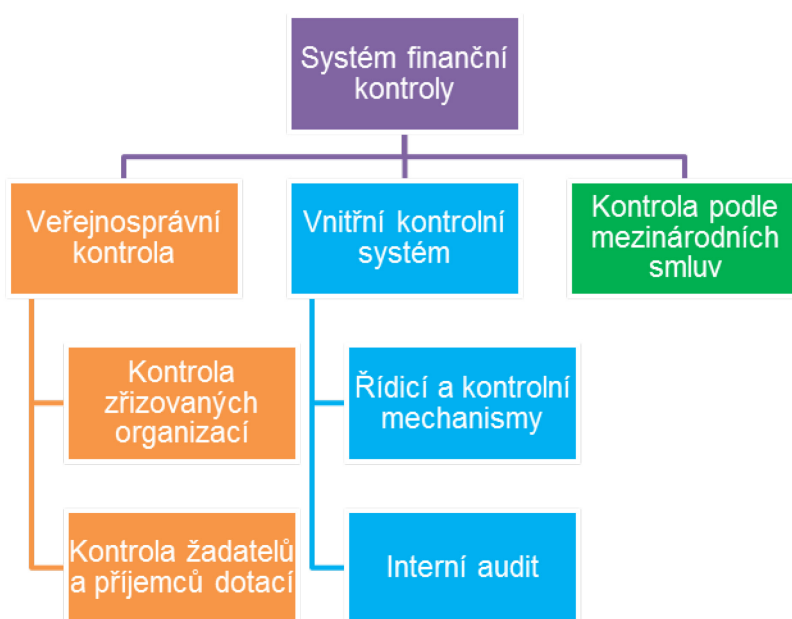
- účetnictví vedené ÚSC.

3. SYSTÉM FINANČNÍ KONTROLY

System finanční kontroly je 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. Skládá se ze tří podsystémů:

- Veřejnosprávní kontrola
- Vnitřní kontrolní systém
- Finanční kontrola podle mezinárodních smluv

System finanční kontroly dopadá na celou veřejnou správu, tedy nejen na výkon státní správy ale i na výkon samosprávy. Obce a kraje mají v tomto systému obdobné povinnosti jako ministerstva.



3.1 VEŘEJNOSPRAVNÍ KONTROLA

Veřejnosprávní kontrola zahrnuje jednak kontrolu podřízených organizací ze strany jejich zřizovatele a jednak kontrolu žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory.

Ministerstvo financí dále vykonává veřejnosprávní kontrolu u:

- organizačních složek státu,
- státních fondů,
- Regionálních rad regionů soudržnosti,
- ostatních státních organizací,
- poskytovatelů veřejné finanční podpory, s výjimkou územních samosprávných celků,
- žadatelů o veřejnou finanční podporu a u příjemců této podpory,
- právnických a fyzických osob, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie.

Předmětem veřejnosprávní kontroly je kontrola skutečností, které jsou rozhodující pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně

veřejné finanční podpory u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. Do systému veřejnosprávní kontroly spadá i výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie v odpovědnosti Auditního orgánu.

Podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, ÚSC a dobrovolné svazky obcí vykonávají kontrolu svého hospodaření podle zvláštního právního předpisu upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě a kontrolu hospodaření jimi zřízených nebo založených právnických osob po celý rozpočtový rok. V případě prostředků poskytovaných v režimu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, posuzování porušení rozpočtové kázně přísluší orgánům územních samosprávných celků, resp. regionálních rad.

Proces výkonu veřejnosprávní kontroly se řídí kontrolním řádem, pokud zákon o finanční kontrole nestanoví odlišnou úpravu.

Tabulka 1: Přehled veřejnosprávních kontrol v letech 2010 - 2014

Rok	Příjmy v mil. Kč			Výdaje v mil. Kč			Ukončená řízení o odnětí dotace	
	celkem	kontrolované	%	celkem	kontrolované	%	počet	tis. Kč
2010	220 298	82 291	37,35	655 041	159 139	24,29	102723	100 786
2011	248 534	74 148	29,83	423 340	135 536	32,02	49792	7 546
2012	229 476	79 981	34,85	407 116	121 790	29,92	52038	59 661
2013	253 967	84 461	33,26	512 173	118 089	23,06	79678	28030
2014	463 038	183 582	39,65	597 607	240 094	40,18	143343	453 125

Zdroj: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2014

V rámci veřejnosprávních kontrol hospodaření s veřejnými příjmy a výdaji bylo v roce 2014 zkontrolováno celkem 183 582 mil. Kč veřejných příjmů z celkového objemu 463 038 mil. Kč, což činí 39,65 % z celkového objemu veřejných příjmů kontrolovaných subjektů a 240 094 mil. Kč veřejných výdajů z celkového objemu 597 607 mil. Kč, tj. 40,18 % z celkového objemu veřejných výdajů kontrolovaných subjektů. Zkontrolovaný objem veřejných příjmů i výdajů oproti předchozím létům roste, u příjmů vzrostl oproti roku 2013 o cca 6,4 % a u veřejných výdajů dokonce o 17 %. Uvedené číselné údaje se týkají výkonu tzv. kontroly na místě“ vykonávané podle kontrolního řádu.

Další informace o výkonu kontrol ve veřejné správě v České republice jsou zveřejněny na internetových stránkách Ministerstva financí ve „Zprávě o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2014“: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/financni-kontrola-verejneho-sektoru/kontroly-ve-verejne-sprave/2015/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-21944>.

3.2 VNITŘNÍ KONTROLNÍ SYSTÉM

Vnitřní kontrolní systém probíhá uvnitř každé organizace veřejné správy jako integrální součást jejího řízení. Vnitřní kontrolní systém se skládá z řídicích a kontrolních mechanismů a interního auditu.

Řídicím a kontrolním mechanismem se rozumí jakékoli opatření nebo postup přijatý za účelem poskytnutí přiměřeného ujištění, že rizika související zejména s hospodařením

s veřejnými prostředky jsou ošetřena. Řídicím a kontrolním mechanismem tak může být např. řízení rizik, procesy řídicí kontroly, nastavení podpisových oprávnění, opatření organizační povahy nebo reporting. S ohledem na skutečnost, že proces realizace příjmových a výdajových operací je z hlediska kontroly veřejných prostředků jedním z nejrizikovějších, zákon o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb., stanoví přesná pravidla schvalování výdajových a příjmových operací – řídicí kontrolu.

Řídicí kontrola je součástí vnitřního řízení orgánu veřejné správy, které počíná přípravou operací před schválením, pokračuje průběžným sledováním daných operací a končí vypořádáním a vyúčtováním. Následně dochází k ověřování těchto operací, jež se hodnotí s již dosaženými výsledky. Účelem řídicí kontroly je, aby subjekty mající pravomoc rozhodovat, měly dostupné informace potřebné k učinění kvalifikovaného rozhodnutí. Řídicí kontrola probíhá u všech příjmových a výdajových operací. Za její nastavení je odpovědný vedoucí orgánu veřejné správy (ten, kdo stojí v čele organizace) a je zajišťována odpovědnými vedoucími zaměstnanci. Na procesu schvalování se vedoucí orgánu veřejné správy již přímo podílet nemusí.

Řídicí kontrola sestává ze tří fází, a sice **kontroly předběžné** (kontrola plánovaných a připravovaných operací), **průběžné a následné** (zajišťována uvnitř orgánu veřejné správy vedoucími zaměstnanci organizačních útvarů nebo pověřenými zaměstnanci k hospodaření s veřejnými prostředky; cílem je eliminace nevhodného nakládání s těmito prostředky či protiprávního jednání; vedoucí zaměstnanci pak mají povinnost učinit opatření k nápravě těchto nedostatků).

Schvalování operací (předběžná řídicí kontrola) je v odpovědnosti osob, které zákon o finanční kontrole označuje jako příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní. Aby byla zachována zásada, že operace nebude pod kontrolou jediné osoby, zákon o finanční kontrole stanoví, že výkon funkce příkazce operace je neslučitelný s výkonem funkce správce rozpočtu nebo hlavního účetního. Zákon o finanční kontrole klade důraz zejména na předběžnou řídicí kontrolu, která má dvě fáze: předběžná kontrola před vznikem nároku na příjem resp. před vznikem závazku a předběžná kontrola po vzniku nároku na příjem, resp. po vzniku závazku, a to v souladu s jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb.

Interní audit je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda jsou dodržovány právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy v činnosti orgánů veřejné správy, zda rizika vztahující se k činnosti orgánů veřejné správy jsou včas rozpoznána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění a zda jsou plněna provozní a finanční kritéria. Zajišťuje se funkčně nezávislým útvarem, popřípadě k tomu pověřeným zaměstnancem, který je organizačně oddělen od vedení organizace a pracuje nezávisle na něm. Tento nezávislý útvar není účasten na řízení organizace a zároveň není odpovědný za případné nedostatky a jde tedy o tzv. decentralizovaný systém. Provádí též dohled nad vnitřním kontrolním systémem, především nad jeho účinností. Interní audit je v souladu se zákonem o finanční kontrole trojího druhu: **finanční** (zjišťuje, zda všechny položky vykázané v účetních či finančních výkazech skutečně ukazují veškerý majetek a současně i jiné zdroje a řádné hospodaření a nakládání s nimi), **audit systému** (vyhodnocuje příjmy týkající se orgánů veřejné správy, dále zajištění řádné správy a financování veřejných prostředků a vymáhání pohledávek) a **audit výkonu** (zjišťuje soulad jednotlivých operací s principem hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti).

Interní audit není zaveden ve všech organizacích. Podle zákona o finanční kontrole může zřizovatel rozhodnout, že u podřízených organizací bude jeho funkce nahrazena výkonem veřejnosprávní kontroly. Interní audit představuje organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací (příjmových, výdajových, majetkových) a nastavení řídicích a kontrolních mechanismů. Jeho účelem je zejména poskytnout ujištění, že

- rizika související s činností organizace a zejména s hospodařením veřejných prostředků jsou řízena a minimalizována,
- zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný,
- jsou dodržovány právní předpisy.

Tabulka 2: Četnost a zaměření provedených interních auditů v letech 2010 - 2014

Rok	Počet vykonaných interních auditů		Zaměření interních auditů		
	naplánovaných	celkem	finanční	systému	výkonu
2010	4103	4766	1540	1310	847
2011	3669	4217	1374	1194	746
2012	3313	3968	1299	1201	687
2013	3214	3782	1155	1118	691
2014	3235	3799	1205	1083	726

Zdroj: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2014

3.3 FINANČNÍ KONTROLA PODLE MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Jde o zbytkovou kategorii. Zahrnuje jen kontrolu prováděnou ze strany mezinárodních organizací podle mezinárodních smluv v případě, že tyto mezinárodní organizace poskytují na území České republiky finanční prostředky. Ustanovení mělo význam zejména v době před vstupem do Evropské unie. V současnosti může jít například o kontrolu prováděnou ze strany Severoatlantické aliance. Severoatlantická aliance v rámci svých promočních a výzkumných programů nabízí účastníkům z členských i nečlenských zemí 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.

3.4 NÁVRH ZÁKONA O ŘÍZENÍ A KONTROLE VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí má nahradit dosud platný zákon o finanční kontrole. Cílem Návrhu zákona 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“.

Duplicitní kontroly prováděné finančními úřady

V případě kontroly dotací poskytnutých z veřejných rozpočtů jsou kontroly na místě primárně prováděny ze strany jejich poskytovatelů. Jde o veřejnosprávní kontrolu prováděnou na základě zákona o finanční kontrole. Pokud veřejnosprávní kontrola odhalí, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), předá podklady finančnímu úřadu k vydání rozhodnutí – platebnímu výměru.

Orgán finanční správy v tu chvíli zahajuje novou, daňovou kontrolu, s tím, že zaměření daňové kontroly se od původní kontroly ze strany poskytovatele téměř neliší. Orgán finanční správy daňovou kontrolu zahajuje v případě, že podklady předané od jiných orgánů veřejné správy (např. poskytovatelů dotací) jsou nedostatečné pro vydání platebního výměru a dále v případě, že jde o daňovou kontrolu zahájenou orgánem finanční správy ex offa v rámci jeho vyhledávací činnosti.

Tím dochází za prvé k zatěžování kontrolovaného příjemce dotace tím, že dva různé orgány veřejné správy provedou dvě různé kontroly se stejným zaměřením. Za druhé dochází k umělému a neodůvodněnému prodlužování lhůty od zjištění porušení rozpočtové kázně po odvod veřejných prostředků zpět do veřejného rozpočtu. Tím se oddaluje možnost opětovného použití veřejných financí pro zabezpečení veřejného statku nebo veřejné služby.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí převádí odpovědnost za řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně na poskytovatele. Neodůvodněná administrativní zátěž kontrolovaného a vznik prodlev ve vrácení veřejných prostředků v důsledku výkonu duplicitních kontrol finančních úřadů budou Návrhem změnového zákona minimalizovány. Řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně provádí dle Návrhu změnového zákona poskytovatel a odpadne tak kontrola ze strany orgánů finanční správy. Pro řízení o odvodu se již nebude používat daňový řád, nýbrž správní řád. Tím dojde ke snížení administrativní zátěže na obou stranách a také k urychlení celého procesu (daňová kontrola probíhá v řádu měsíců).

4. KONTROLA DOTACÍ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU A PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE

V případě, že je poskytována dotace ze státního rozpočtu nebo prostředků Evropské unie, probíhá před a po poskytnutí veřejných prostředků finanční kontrola podle zákona o finanční kontrole (veřejnosprávní kontrola, řídicí kontrola), a to primárně ze strany poskytovatele. V případě evropských prostředků probíhá kontrola ze strany řídicího orgánu, případně zprostředkujícího subjektu. Pokud poskytovatel, řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt odhalí pochybení, které naplňuje znaky porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, předá podklady ke kontrole a vyměření na orgány Finanční správy České republiky (dále jen „orgány finanční správy“), které dále postupují v režimu zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

V této souvislosti je třeba také připomenout novelu rozpočtových pravidel (zákon č. 25/2015 Sb.), s účinností od 1. ledna 2015, která posílila postavení poskytovatele úpravou ustanovení § 14e tohoto zákona, který umožňuje poskytovateli nevyplatit dotaci nebo její část, pokud se domnívá, že příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta a dále § 14f, který umožňuje poskytovateli vyzvat příjemce k provedení opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, či k vrácení dotace nebo její části pokud se domnívá na základě

kontrolního zjištění, že příjemce dotace porušil nějakou podmínku, resp. účel dotace. Zároveň může poskytovatel písemně vyzvat příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části, pokud se na základě kontrolního zjištění domnívá, že příjemce nedodržel účel dotace nebo porušil podmínku, u které nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě. Tzn., že v těchto případech se jedná o výlučný vztah mezi poskytovatelem dotace a příjemcem dotace a k (dobrovolnému) vrácení finančních prostředků dochází bez jakéhokoliv zapojení orgánů finanční správy. V případě podezření na porušení rozpočtové kázně předá kontrolní orgán podnět příslušnému orgánu finanční správy, pokud jsou tímto podezřením dotčeny prostředky státního rozpočtu a není na místě jiný postup podle zákona.

Řídící orgán a platební agentura vykonávají veřejnosprávní kontrolu u kontrolovaných osob na všech úrovních realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie podle zákona o finanční kontrole a podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Řídící orgán nese nejvyšší odpovědnost za realizaci operačního programu (v případě Programu rozvoje venkova je tím orgánem platební agentura *Státní zemědělský intervenční fond*). Pro každý operační program je určen jeden řídicí orgán, který sleduje, zda jsou dodržovány zásady operačních programů a zda je pomoc z fondů Evropské unie poskytována správně a efektivně. V České republice jsou řídicími orgány příslušná ministerstva nebo regionální rady regionů soudržnosti.

Řídící orgány, zprostředkující subjekty, certifikační orgány a platební agentury postupují při ověřování primárně podle nařízení Evropské unie, které jsou přímo aplikovatelné a mají aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy, tj. například 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.

Pokud veřejnosprávní kontrola odhalí, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň podle rozpočtových pravidel, předá podklady orgánu finanční správy k vydání rozhodnutí – platebnímu výměru podle daňového řádu. Orgán finanční správy může na základě kontrolních protokolů jiných kontrolních orgánů, které představují jeden z důkazních prostředků při volném hodnocení důkazů, zahájit daňové řízení a na základě shromážděných důkazů a bez nutnosti provedení zvláštní daňové kontroly bezprostředně rozhodnout o porušení rozpočtové kázně. Pokud však předložené podklady nemají dostatečnou důkazní hodnotu, zahájí orgán finanční správy daňovou kontrolu ex offa. **Předmět daňové kontroly se od původní veřejnosprávní kontroly neliší.** Na základě provedené daňové kontroly vydá orgán finanční správy platební výměr a případně i následně pokračuje ve vymáhání veřejných prostředků. Odpovědnost poskytovatelů končí předáním podkladů orgánu finanční správy. Tyto podklady mají charakter pouhého podnětu k zahájení řízení, jenž orgán finanční správy následně zahajuje ex offa. Tato skutečnost vychází z praxe orgánů finanční správy, které musejí v mnoha případech zahajovat daňovou kontrolu právě z důvodu nedostatečné kvality kontrolních výstupů poskytovatelů. Tímto postupem dochází k:

- **zatěžování kontrolovaného příjemce** dotace tím, že dva různé orgány veřejné správy provedou dvě různé kontroly se stejným zaměřením – předmětem kontroly,
- **prodlužování lhůty** od zjištění porušení po odvod veřejných prostředků zpět do veřejného rozpočtu.

Pokud jde o kontrolu prostředků spolufinancovaných z rozpočtu EU, metodické dokumenty Ministerstva financí upravující jejich finanční toky a kontrolu stanoví minimální rozsah dokumentů, které musí řádné podání na orgán finanční správy obsahovat.

V případě veřejných prostředků rozpočtu Evropské unie může provádět kontroly kromě řídicího orgánu nebo zprostředkujícího subjektu i Platební a certifikační orgán (PCO) a na vybraném vzorku též Auditní orgán. Pokud porušení rozpočtové kázně odhalí tyto orgány, postupuje se obdobně jako v případě odhalení řídicím orgánem – orgány finanční správy, které provedly daňovou kontrolu, následně vydají platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně a penále.

Adresátem auditních zpráv Auditního orgánu je primárně Evropská komise a další orgány implementační struktury (PCO), které Auditní orgán poskytuje ujištění, že s prostředky ze souhrnného rozpočtu Evropské unie je řádně hospodařeno. S tím souvisí i pravidla, podle kterých Auditní orgán postupuje. Kromě obecných pravidel obsažených v kontrolním řádu a speciální úpravy v zákoně o finanční kontrole, se činnost Auditního orgánu řídí i pokyny Evropské komise. Tyto pokyny upravují například stanovení finančních oprav za porušení podmínek, za nichž byla dotace poskytnuta nebo nedodržení souvisejících právních předpisů. Součástí těchto pokynů je v některých případech i výše oprav (sankcí) např. za porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Zpráva Auditního orgánu je podklad pro Evropskou komisi. Platby z Evropské unie jsou sníženy o finanční opravu stanovenou v Auditní zprávě. Pokud je pochybení na straně příjemce, orgán finanční správy v těchto případech zahájí daňovou kontrolu v případě podezření porušení rozpočtové kázně. Tento úkon nepředstavuje duplicitu. Orgán finanční správy postupuje výlučně podle vnitrostátních pravidel a určuje, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, zatímco Auditní orgán identifikuje nesrovnalosti na základě příslušné tuzemské legislativy, legislativy Evropské unie a pokynů Evropské komise. Proto se závěr Auditního orgánu může lišit od závěru orgánu finanční správy.

Orgány finanční správy zpravidla zahájí daňovou kontrolu a následně vydají platební výměr. Platební výměr je rozhodnutí deklaratorního charakteru. Platebním výměrem se stanoví výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Odvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace pevnou částku, nebo pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí nebo pevný procentní podíl pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně; finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí nebo pevného procentního podílu uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ. Dále se platebním výměrem stanoví také penále (sankce), jehož maximální výše je stanovena již v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Proti tomuto rozhodnutí má příjemce právo se odvolat. O odvolání bude rozhodovat Odvolací finanční ředitelství. Na žádost příjemce dotace může dojít k prominutí nebo stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně (případně souvisejícího penále), pokud tak rozhodne Generální finanční ředitelství. Prominutím odvodu a penále se původní zjištění porušení rozpočtové kázně, na základě něhož orgán finanční správy rozhodl o odvodu a penále, neruší. Tento institut umožňuje v odůvodněných případech změkčení dopadu přílišné tvrdosti aplikace zákona.

V průběhu roku 2014 (údaj k 17. 9. 2014) bylo rozpracováno 1807 kontrol, které zahrnovaly celkem 2246 projektů. Kontrolovaná částka představovala 7,8 mld. Kč.

5. KONTROLA A AUDIT ZE STRANY EVROPSKÉ UNIE

Fondy EU představují hlavní nástroj realizace evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS). Právě jejich prostřednictvím se rozdělují finanční prostředky určené ke snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi členskými státy a jejich regiony.

5.1 EVROPSKÁ KOMISE

Evropská komise se přesvědčuje, že v rámci operačních programů byly zavedeny a účinně fungují řídicí a kontrolní systémy v souladu příslušným nařízením. Toto ujištění získává Evropská komise na základě výročních kontrolních zpráv a stanoviska Auditního orgánu (MF) k těmto zprávám a na základě poznatků z vlastních auditů. Za tímto účelem je Evropská komise oprávněna, po předchozím upozornění, provádět kontroly na místě, včetně namátkových kontrol operací financovaných z Evropských fondů a kontrol řídicích kontrolních systémů. EK rovněž může požádat členský stát, aby provedl kontrolu na místě k ověření správnosti jedné nebo více transakcí; těchto kontrol se mohou zúčastnit i zástupci Evropské komise. Zaměstnanci kontrolované instituce jsou povinni poskytnout při provádění těchto kontrol nezbytnou součinnost.

5.2 EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Evropský účetní dvůr v rámci své působnosti vykonává samostatné a nezávislé audity vyplývající z jeho působnosti.

5.3 EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM

Za účelem boje proti podvodům, úplatkářství a jakékoli jiné nedovolené činnosti poškozující finanční zájmy EU může tento úřad ze své pravomoci (v souladu s nařízením Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 a s dalšími obecnými nařízeními na ochranu finančních zájmů EU) provádět v implementační struktuře operačních programů správní vyšetřování. Tímto správním vyšetřováním se rozumí inspekce, kontroly a jiná opatření prováděná zaměstnanci úřadu.

6. KONTROLA ZE STRANY NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

Vedle výše popsaného systému finanční kontroly jsou veřejné prostředky kontrolovány i ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“). NKÚ je nezávislý orgán, který kontroluje

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- státní závěrečný účet,
- plnění státního rozpočtu,
- hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání veřejných zakázek,

- hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.

V kontrolních akcích, jejichž závěry byly schváleny v roce 2014, byly zkontrolovány finanční prostředky a majetek v celkové výši 156 mld. Kč.

Kontrolní závěry z kontrol prováděných NKÚ, stejně tak jak jeho výroční zpráva, jsou zasílány Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě.

Ve vztahu k finanční kontrole nepředstavuje kontrola prováděná ze strany NKÚ duplicitní kontrolu. Smyslem finanční kontroly je poskytnout ujištění tomu, kdo je za hospodaření s veřejnými prostředky odpovědný, že s těmito prostředky je hospodářeno řádně. Smyslem kontroly NKÚ je poskytnout ujištění zejména externím subjektům, tedy občanům a jejich zástupcům (Poslanecká sněmovna, Senát), že s veřejnými prostředky je nakládáno účelně, hospodárně a efektivně.

6.1 ROZŠÍŘENÍ KONTROLNÍ PŮSOBNOSTI NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU NA ÚSC

O rozšíření kontrolní působnosti NKÚ na ÚSC neúspěšně usilovaly vlády již v minulosti, a to ve volebním období 2006 a 2010, kde k přijetí nutné novely Ústavy nedošlo v důsledku skončení volebního období. Dále pak rovněž ve volebním období 2006 – 2013, kde k přijetí novely Ústavy nedošlo v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny.

Poslaneckou sněmovnou byla na základě návrhu poslanců schválena příslušná novela Ústavy a na úrovni vlády je v současné době připravován návrh zákona, kterým se mění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, jako zákon k provedení PS schválené novely Ústavy.

Dnem 1. července 2015 došlo k nabytí účinnosti novely zákona o NKÚ (zákonem č. 78/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů). Podle této novely je NKÚ (§ 17 odst. 2) nově oprávněn opatřovat si podklady pro zpracování plánu kontrolní činnosti a jeho změn. Získané podklady mohou být použity v případě uskutečnění kontroly jako informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech. Toto ustanovení má významnou měrou ovlivnit a napomocť NKÚ při sestavování plánu kontrol a dává i prostor vyhodnotit kontroly provedené u ÚSC jinými orgány a plán kontrol sestavovat tak, aby nedocházelo k duplicitám kontrol a nepřiměřenému zatěžování ÚSC.

7. DALŠÍ SPECIFICKÉ KONTROLY

7.1 KONTROLA ZALOŽENÝCH ČI ZŘÍZENÝCH PRÁVNICKÝCH OSOB JEJICH ZŘIZOVATELEM, JE-LI JÍM STÁT ČI ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK

Jedná se o kontrolu právnických osob založených či zřízených státem nebo územním samosprávným celkem. V případě veřejnosprávní kontroly (např. kontroly příspěvkové organizace na poskytnutí dotace) se bude užívat kontrolní řád. Naproti tomu u založených

právnických osob (např. obchodní společnosti) dochází ke kontrole v rovině soukromoprávních vztahů (kompetence valné hromady či dozorčí rady).

7.2 DOHLED NAD ZADÁVÁNÍM VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

Dohled nad zadáváním veřejných zakázek provádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který má za úkol zajistit fungování trhu v souladu s nastavenými pravidly hospodářské soutěže. V souvislosti s plněním tohoto úkolu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dohlíží na zadávání veřejných zakázek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Aby mohl tento úkol naplnit, je oprávněn přezkoumávat úkony zadavatelů veřejných zakázek a provádět u nich kontroly. I když je hlavním posláním Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dohlížet nad trhem, kontroly, které provádí, mohou odhalit i případné nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky při zadávání veřejných zakázek.

Působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je upravena v zákoně č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Obdobně jako kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu, ani kontrola ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není duplicitní kontrolou. Má jiný cíl i adresáty svých zjištění. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dohlíží v první řadě na dodržování pravidel hospodářské soutěže a s tím spojenou transparentnost zadávacího řízení. Primárně neslouží vedoucímu orgánu veřejné správy, ale subjektům, kteří stojí vně příslušné organizace.

7.3 KONTROLA VYKONÁVANÁ VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

Veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání v rozporu s právem nebo právu sice neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné, a tedy neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy a v případech, jsou-li tyto orgány nečinné. Charakter kontroly veřejného ochránce práv je doplňkový a neformální. Veřejný ochránce práv nedisponuje nařizovací pravomocí a nemůže zasahovat do poměrů kontrolovaných subjektů, dává pouze nezávazná doporučení.

7.4 DOZOR NAD DODRŽOVÁNÍM POVINNOSTÍ STANOVENÝCH ZÁKONEM PŘI ZPRACOVÁNÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů provádí Úřad pro ochranu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

7.5 KONTROLA ÚŘADŮ A INSPEKTORÁTŮ PRÁCE V OBLASTI PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ

Kontrola úřadů a inspektorátů práce v oblasti pracovněprávních vztahů je prováděná v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti, zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, zákonem o sociálně-právní ochraně dětí, zákonem o státní sociální podpoře, zákonem o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, zákonem o sociálních službách a zákonem o pomoci v hmotné nouzi.

7.6 KONTROLA VYKONÁVANÁ NA ZÁKLADĚ PODÁNÍ OBČANŮ

Kolektivní podání – petiční právo

Ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi (Čl. 18 Listiny základních práv a svobod). Obsah petičního práva podrobněji upravuje zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Tento druh kontroly veřejné správy se zpravidla neuplatňuje izolovaně, neboť se jejím prostřednictvím často aktivizuje některý z dalších relativně samostatných kontrolních subsystémů veřejné správy, které jako celek plní v zásadě jednotně společné poslání.

Individuální podání

Jedná se o stížnosti, oznámení a podněty nebo obdobná podání, která se netýkají věcí veřejného a jiného společného zájmu, nýbrž víceméně věcí zájmu osobního (rozlišení však může být v konkrétní věci obtížné). Podání, tj. úkony směřující vůči správnímu orgánu, se posuzují podle svého skutečného obsahu.

Kontrola veřejné správy může být realizována z iniciativy a za přispění občanů též prostřednictvím podnětů ve smyslu § 42 správního řádu.

Další možnosti veřejné kontroly, kdy se občané mohou aktivně podílet na správě věcí veřejných a kontrolovat mimo jiné nakládání s veřejnými prostředky:

Veřejnost zasedání zastupitelstev

Zasedání zastupitelstev, kterým je vyhrazeno projednávat některé majetkové úkony, schvalování rozpočtu apod., jsou přístupná veřejnosti, a to včetně možnosti nahlížet do zápisů jednání.

Povinnost u některých majetkových úkonů

Povinnost u některých majetkových úkonů dopředu zveřejnit záměr, a to na úřední desce, včetně zveřejňování na elektronické úřední desce.

Povinnost zveřejňovat smlouvy

Povinnost zveřejňovat smlouvy o poskytnutých dotacích podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Povinnost zveřejňovat smlouvy na profilu zadavatele u veřejných zakázek s hodnotou plnění 500 000 Kč a více podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Nově zaváděná povinnost zveřejňovat smlouvy podle zákona o registru smluv.

Zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2016, s výjimkou § 6 a 7, které nabývají účinnosti dnem 1. července 2017.

7.7 KONTROLA VYKONÁVANÁ ZASTUPITELSKÝMI SBORY

Předmětem tohoto typu kontroly ve veřejné správě je vztah mezi orgány veřejné správy a zákonodárným orgánem, respektive zastupitelskými orgány. Výchozím principem je skutečnost, že orgány veřejné správy jsou od orgánů zákonodárných odvozeny. Zákonodárný orgán, tj. Parlament České republiky, je oprávněn kontrolovat vládu i její jednotlivé členy z hlediska činnosti (interpelace, vyslovení nedůvěry vládě, schvalování rozpočtu), zatímco zastupitelské orgány vykonávají kontrolu vůči jejich dalším orgánům v samostatné působnosti (kontrola těch činností, které nejsou vykonávány jako státem přenesená působnost). Tato kontrola je součástí realizace jejich samosprávně mocenských oprávnění.

V Praze dne 25. ledna 2016

předseda vlády
Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.