

Shrnutí současného stavu

Doprovodný materiál k analýze systému kontrol územních samosprávných celků za účelem plnění úkolu vyplývajícího z usnesení vlády České republiky ze dne 7. června 2023 č. 401

Analýza systému kontrol územních samosprávných celků (dále „Analýza“) je komplexní analytický dokument, jehož cílem je identifikovat případné duplicity v kontrolním systému a navrhnout opatření, jak omezit či eliminovat nežádoucí duplicity. Na základě Analýzy jsou navržena opatření, jejichž aplikace má přispět k efektivnějšímu fungování kontrolního systému.

Hlavní závěry Analýzy

Hlavním závěrem Analýzy je, že možnost duplicitních kontrol silně koreluje se skutečností, zda daný územní samosprávný celek čerpá prostředky z dotačních titulů. Při čerpání **dotací z fondů Evropské unie** se mohou vyskytnout tyto nežádoucí duplicitní kontroly:

- **Neodstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem, kdy kontrolu se stejným zaměřením může vykonat řídicí orgán, resp. zprostředkující subjekt, platební agentura, Auditní orgán, Platební a certifikační orgán, Evropská komise, Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům. Tyto kontroly jsou však předpokladem pro čerpání evropských dotací a nelze je omezit v rámci národní legislativy.
- **Metodicky odstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem a orgány finanční správy. Skutečnost, že orgány finanční správy provádí duplicitní kontrolu se stejným zaměřením jako poskytovatel dotace, který orgánům finanční správy předal podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, je do značné míry následkem skutečnosti, že jsou poskytovatelé dotací nedostatečně metodicky vedeni, nevyužívají řádně jim svěřené zákonné kompetence (instituty nevyplacení dotace, výzev k nápravě, výzev k vrácení, odnětí dotace) a výsledky jejich kontrolní činnosti nelze orgány finanční správy bez dalšího přejmout a použít.
- **Legislativně odstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem a Ministerstvem financí. Veřejnosprávní kontrola, kterou vykonává Ministerstvo financí je reliktem a vzhledem k tomu, že stejně zaměřenou kontrolu vykonává poskytovatel dotace, není odůvodněná. Řešením je koncepční změna spočívající v přechodu Ministerstva financí od kontroly žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory k auditu systému poskytovatelů s výjimkou územních samosprávných celků (vrchní audit). Tato změna je obsahem návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí.

Při čerpání **dotací z národních prostředků** se můžou vyskytnout nežádoucí duplicitní kontroly obdobně jako v případě kontrol dotací z fondů Evropské unie. Jde o

- **Metodicky odstranitelné duplicity** – kontrola dotace poskytovatelem a orgány finanční správy.
- **Legislativně odstranitelné duplicity** – kontrola dotace jejím poskytovatelem a Ministerstvem financí.

Ostatní duplicity se vyskytují v důsledku částečného překryvu kontrolované agendy. V tomto případě se jedná o duplicitní kontroly veřejných zakázek, kontroly veřejné finanční podpory nebo kontroly naplňování ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze. Z výsledků Analýzy dále vyplývá, že kontrola výkonu přenesené působnosti není duplicitní k jiným kontrolám. Vzhledem na obsáhlý a v různých zákonech roztržštěný předmět kontroly se tento může překrývat s předmětem jiných kontrol. Jde ale o zanedbatelné duplicity, které nepředstavují pro územní samosprávné celky podstatnou zátěž, jelikož na úrovni kontrol výkonu přenesené působnosti krajů dochází ke koordinaci v tříletých intervalech na základě usnesení vlády ČR ze dne 11. září 2013 č. 689 a na úrovni kontrol výkonu přenesené působnosti obcí je možnost jednotlivé kontroly koordinovat přímo daným krajským úřadem (ty např. věcně obdobné kontroly spojují, pokud uznají, že to povede ke snížení administrativní zátěže na obou stranách při zachování účelu kontroly).

Statistika kontrol obcí

V oblasti pravděpodobnosti výskytu kontrol u obce v rámci jednoho roku za předpokladu ideálních podmínek, kdy všechny kontrolní orgány mohou navštívit všechny obce, lze tvrdit, že nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě dvě kontroly – 46,3 %. Právě jedna kontrola navštíví obec v 31 % případů. Třetí nejvyšší pravděpodobnost existuje pro případ, že se v obci vyskytnou právě 3 kontroly, a to ve 20 % případů.

Z hlediska kontrolovaných orgánů (obcí) byla jako časově nejnáročnější typ kontroly identifikována kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem (dále „NKÚ“). S ohledem na velmi nízký počet realizovaných kontrol (vzhledem ke kompetenci NKÚ směrem k obcím pouze v případě čerpání dotace) nepředstavuje tento typ kontroly významnou systémovou zátěž. Z celkového hlediska zátěže na straně obcí je nejnáročnějším typem kontroly přezkoumávání hospodaření, které probíhá každý rok u všech obcí. Přezkoumávání hospodaření je na druhé straně mnoho obcemi rovněž vnímáno jako chtěný instrument, který jim napomáhá k nastavení vnitřních procesů a nápravě chyb za pomoci přezkumníka či auditora.

Formulovaná opatření

V Analýze bylo formulováno celkem 11 konkrétních opatření, která vyplývají z identifikovaných zjištění ve vztahu k územním samosprávným celkům (dále „ÚSC“). Tabulka níže shrnuje tato opatření (sloupce 1 až 4 vycházejí z Analýzy) a doplňuje je o komentář k současnému stavu v pátém sloupci:

#	Zjištění	Opatření	Nástroj	Současný stav
1	Systém kontroly územních samosprávných celků není vyhodnocován z hlediska efektivnosti. Není zejména nastaven způsob poměrování nákladů vynakládaných na systém a přidané hodnoty zavedených kontrol.	Bude vypracována zpráva o hodnocení systému kontroly územních samosprávných celků. Zpráva by se zpracovávala v tříleté periodicitě a předkládala by se k projednání vládě ČR. Zpráva bude analyzovat a vyhodnocovat účinnost navrhovaných opatření přijatých na základě Analýzy a navrhopat další opatření pro zajištění efektivního fungování systému. Zpráva se nebude vztahovat na kontroly samostatné a přenesené působnosti. Za účelem vyhodnocení systému kontroly územních samosprávných celků bude vytvořena pracovní skupina (dále „PS ÚSC“).	Usnesení Vlády ČR.	Analýza byla jako bod jednání vlády schválena na jednání vlády dne 19. dubna 2017, příslušné usnesení vlády nebylo přijato.
2	Kontrola veřejné finanční podpory Ministerstvem financí představuje duplicitu v kontrolním systému vůči kontrolám realizovaným poskytovateli dotací a jinými kontrolními orgány.	Změna pravomocí Ministerstva financí. Koncepční změna spočívající v přechodu od kontroly žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory k auditu systému poskytovatelů (vrchní audit). Tento audit nebude prováděn u územních samosprávných celků.	Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.	Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nebyl prosazen. Aktuálně je předkládán vládě nový věcný záměr zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který rovněž změnu uvedených kontrolních pravomocí Ministerstva financí adresuje. Věcný záměr zákona rovněž zavádí institut „vrchního auditu“. Ministerstvo financí nicméně tuto duplicitně stanovenou kontrolní pravomoc nevyužívá, k duplicitám v praxi tedy i bez přijetí zákona nedochází.
3	V praxi není efektivně naplňován princip jednotného auditu, tedy evidence a sdílení dokumentů a záznamů souvisejících s průběhem	Stanovení povinnosti orgánům státní správy vkládat informace o kontrolách do informačního systému Ministerstva financí (stávající Informační systém – Modul koordinace plánování, dále „IS MKP“).	Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb.,	Návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí nebyl prosazen. Aktuálně je předkládán vládě nový věcný záměr zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který rozšiřuje povinnost

#	Zjištění	Opatření	Nástroj	Současný stav
	kontroly, ze kterých lze rekonstruovat posloupnost při rozhodování o výsledku kontroly a tyto činnosti ověřit.		o finanční kontrole ve veřejné správě. V případě, že nedojde ke schválení zákona o řízení a kontrole veřejných financí, Ministerstvo financí rozšíří povědomí o IS MKP s cílem zapojit do využívání modulu co nejvíce kontrolních orgánů na dobrovolné bázi (v souladu s § 25 kontrolního řádu).	koordinovat v rámci systému kontroly pro všechny kontrolní orgány provádějící kontrolu veřejné finanční podpory. Ministerstvo financí se nadále snaží navyšovat povědomí o IS MKP a podporuje zapojování kontrolních orgánů do tohoto systému na dobrovolné bázi. Zároveň Ministerstvo financí průběžně kontaktuje povinné kontrolní orgány a upozorňuje je na případné neplnění koordinační povinnosti (např. při identifikaci, že kontrolní orgán nekládá do systému plány kontrolní činnosti).
4	Kvalita výstupů kontrolní činnosti není posuzována ani vyhodnocována komplexně a úroveň kontrolních výstupů se značně liší.	Periodické vyhodnocování kvality výstupů kontrolních orgánů Ministerstvem financí na základě podkladů z IS MKP ve spolupráci s jinými kontrolními orgány. Cílení metodické podpory Ministerstva financí podle výsledků tohoto vyhodnocení. Prověřování kvality výstupů kontrolní činnosti v rámci vrchního auditu Ministerstva financí.	Metodická doporučení Ministerstva financí.	Ministerstvo financí pravidelně vyhodnocuje informace v IS MKP a shledává problémy především v souvislosti s pouze formálním plněním plánovací a koordinační povinnosti některých orgánů, které jsou povinny do IS MKP své plány kontrol vkládat. V návaznosti na identifikované nedostatky Ministerstvo financí průběžně kontaktuje povinné kontrolní orgány, upozorňuje je na případné neplnění koordinační povinnosti a nabízí jim metodickou podporu v této věci. Pro rok 2024 plánuje Ministerstvo financí zařadit mezi své vzdělávací akce také školení právě na téma práce s IS MKP.

#	Zjištění	Opatření	Nástroj	Současný stav
5	Zprávy o výsledcích finanční kontroly a tedy i o kontrole dotací poskytovaných územním samosprávným celkům nemají potřebnou vypovídací hodnotu a neobsahují data, z nichž je možné vyhodnocovat účinnost kontrolního systému.	Stanovení obsahu zpráv tak, aby sesbírané informace poskytl ucelenou informaci o provedených kontrolách.	<p>Prováděcí vyhláška k návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí, který má nahradit zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.</p> <p>V případě, že nedojde ke schválení zákona o řízení a kontrole veřejných financí, Ministerstvo financí připraví návrh na úpravu vyhlášky č. 416/2004 Sb.</p>	<p>Prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb., byla od data zpracování Analýzy dvakrát aktualizována, a to v letech 2018 a 2020. První aktualizace (pozměňovací vyhláškou č. 274/2018 Sb.) zavedla požadavky kladené na strukturu zpráv o výsledcích finančních kontrol, postupy a termíny jejich předkládání a požadavky na rozsah souhrnné roční zprávy o výsledcích finančních kontrol. Druhá aktualizace (pozměňovací vyhláškou 24/2020 Sb.) v této souvislosti pak stanovila ustanovením § 33a další požadavky na souhrnné informace vykazované v roční zprávě předkládané vládě ČR Ministerstvem financí.</p> <p>Nad rámec požadavků vyplývajících z výše uvedených legislativních změn prochází rovněž struktura a vzhled souhrnné zprávy o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě průběžnými změnami – především se kvantitativní informace doplňují i o kvalitativní hodnocení skutečnosti vyplývající z metodické praxe Ministerstva financí a ze spolupráce s dalšími kontrolními orgány.</p>
6	Informace o výkonu kontrol územních samosprávných celků nejsou evidována a není možné vyhodnocovat přidanou hodnotu, časovou	Stanovení povinnosti orgánům státní správy evidovat data o kontrolách v určité struktuře, aby tyto údaje měly potřebnou vypovídací hodnotu a mohly být vzájemně porovnatelné. Opatření se nebude vztahovat	Usnesení vlády ČR.	Analýza byla jako bod jednání vlády schválena na jednání vlády dne 19. dubna 2017, příslušné usnesení vlády nicméně nebylo přijato.

#	Zjištění	Opatření	Nástroj	Současný stav
	náročnost a administrativní zátěž kontrol.	na kontroly samostatné a přenesené působnosti.		Obdobně, nikoliv však komplexně ve vztahu k územním samosprávným celkům, konstatuje vývoj počtu kontrol zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě, ve které je ve vztahu k ÚSC sledován vývoj počtu daňových kontrol veřejné finanční podpory a počtu veřejnosprávních kontrol prostředků z ESI fondů.
7	Neexistuje systém pro vyhodnocování kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům.	Analýza kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k ÚSC v rámci agendy PS ÚSC pro získání podkladu pro směřování metodické pomoci.	Usnesení Vlády ČR.	Analýza byla jako bod jednání vlády schválena na jednání vlády dne 19. dubna 2017, příslušné usnesení vlády nicméně nebylo přijato. Ministerstvo financí analyzuje závěry NKÚ především za účelem směřování metodické podpory k výkonu finanční kontroly.
8	Duplicita v rámci dílčího předmětu přezkoumávání hospodaření s předmětem kontroly samostatné působnosti Ministerstvem vnitra a jiných kontrolních orgánů.	Metodické upřesnění předmětů přezkoumávání hospodaření na úrovni Ministerstva financí tak, aby nedocházelo k překryvu kontrolované agendy s Ministerstvem vnitra a dalšími kontrolními orgány.	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s ostatními přezkoumávacími orgány, Ministerstvem vnitra a Komorou auditorů (dále „KA ČR“).	Ministerstvo financí vydalo ve spolupráci s přezkoumávacími orgány v roce 2021 „Standard pro výkon přezkoumání hospodaření územních celků“, který se detailně zabývá jednotlivými předměty přezkoumání a konkretizuje požadavky na rozsah přezkoumání každého dílčího předmětu.
9	Příprava na kontrolu u obcí trvá ve většině případů déle než poskytování součinnosti při kontrole na místě.	Metodická úprava postupu přípravy na kontrolu, tak aby kontrolní orgány více využívaly veřejně dostupné zdroje (např. Monitor – státní pokladna).	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s Ministerstvem vnitra.	Ucelený dokument reagující na danou problematiku nevznikl, nicméně problematika přípravy na kontrolu s ohledem na co nejnížší míru potřebné součinnosti (např. s co nejširším využitím

#	Zjištění	Opatření	Nástroj	Současný stav
				veřejně dostupných zdrojů) byla rozpracována v postupech odboru Kontrola Ministerstva financí a Auditního orgánu. Problematiku rovněž Ministerstvo financí zmiňuje ve svých materiálech (např. Metodický pokyn CHJ č. 13 či Standard pro výkon přezkoumání hospodaření územních celků), prezentuje jí na svých školicích akcích určených pro pracovníky kontrolních orgánů a zahrnuje jí do diskusí kontrolních orgánů v rámci pracovních skupin.
10	Zpráva o výsledku přezkoumání nemá jednotnou podobu. Zprávu nelze považovat za komplexní výrok o stavu ÚSC.	Stanovení požadavků na obsah zprávy o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.	Metodické doporučení Ministerstva financí připravené ve spolupráci s přezkoumávacími orgány a Komorou auditorů.	Ministerstvo financí vydalo ve spolupráci s přezkoumávacími orgány v roce 2021 „Standard pro výkon přezkoumání hospodaření územních celků“, který mimo jiné rozvádí i téma zpráv z přezkoumání hospodaření. K otázce způsobu zveřejňování zprávy vydalo Ministerstvo financí metodické stanovisko CHJ č. 1/2020. Poslední aktualizace auditorského standardu KA ČR č. 52 „Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků“ proběhla v roce 2018, KA ČR zároveň publikovala v roce 2021 „Metodická pomůcka pro přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí“, která se rovněž problematikou obsahu zpráv o výsledcích přezkoumání hospodaření zabývá.

#	Zjištění	Opatření	Nástroj	Současný stav
11	Výstupy z kontrolní činnosti nejsou ve většině případů vyhodnocovány pro účely metodického působení.	Zpracování výstupů kontrolní činnosti pro preventivní působení a edukativní využití kontrolovaných subjektů. Toto opatření se nevztahuje na kontroly samostatné a přenesené působnosti.	Metodické doporučení Ministerstva financí.	Ministerstvo financí pro účely svého metodického působení pravidelně vyhodnocuje jak výstupy z vlastní kontrolní činnosti (výstupy odborů Kontrola, Auditní orgán a síť AFCOS), tak i výstupy dalších kontrolních orgánů (především výstupy Nejvyššího kontrolního úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže).