Úřad vlády České republiky
Odbor koncepce legislativy a státu

Č. j.: 817/2015-OKK

V Praze 23. února 2015

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí
k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předkládaného návrhu zákona je

- odstranění nežádoucích odlišností právní úpravy řízení a kontroly ve veřejné správě. Tyto odlišnosti předurčují podmínky pro fragmentaci a uplatňování různých systémů ověřování při ochraně vnitrostátních a zahraničních veřejných prostředků, a tím podstatně snižují možnosti koordinace těchto systémů ověřování na principu jednotného „auditu“ (single audit),

- uplatnění zásady úplného „kontrolního“ procesu. Kromě mechanismů řídící ekonomické kontroly (ověřování v manažerské zodpovědnosti) nebo interního auditu, které spadají do fáze zjišťovací, se zavádí inspekce, která je mechanismem v zodpovědnosti manažerů pro fázi realizační a nápravnou. Inspekce zajišťuje šetření, jehož výsledkem je potvrzení nebo vyvrácení prvotních zjištění porušení vztahujících se k veřejným prostředkům, a to v souladu s doporučením odborníků Světové banky a Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet,

- posílení harmonizační a koordinační úlohy všech klíčových prvků integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly ve veřejné správě o úlohu centrálního dozoru nad dodržováním souladu se zákonným rámcem a standardy,

- sladění řídících a kontrolních mechanismů (včetně řídící ekonomické kontroly a posílení nápravné fáze úplného kontrolního procesu financování úkolů veřejné správy) a plnění auditorských úkolů, za účelem udržování shodného režimu ochrany veřejných prostředků (zahraničních a národních),

- snížení personální a nákladové náročnosti při zajištění inovovaných ověřovacích mechanismů, zejména odstraněním duplicitních struktur v dosavadních dvoukolejných kontrolních systémech a začleněním personálních, finančních a materiálových zdrojů do integrovaného rámce systémů vnitřního řízení a kontroly, organizovaných na všech úrovních organizace veřejné správy a

- posílení zodpovědnosti vedoucích zaměstnanců orgánů veřejné správy.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Vláda se v programovém prohlášení a koaliční smlouvě zavázala k vytvoření *nového* ***zákona o vnitřním řízení a kontrole****, který nahradí nefunkční finanční kontrolu a nedostatečnou působnost Nejvyššího kontrolního úřadu, posílí manažerskou zodpovědnost a funkční nezávislý audit. Záměrem je, aby byla většina výdajů kontrolována již před proplacením faktur. Celkově bude usilovat o vytvoření účinných řídících a kontrolních systémů na programové období 2014–2020 tak, aby vedly k nastavení férových podmínek a zjednodušení administrativy pro žadatele.*

Návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě představuje komplexní právní normu, která by měla zásadním způsobem zefektivnit fungování veřejné správy. Vzhledem k zamýšlenému protikorupčnímu charakteru navrhovaného zákona bylo jeho předložení zařazeno jako protikorupční opatření do Akčního plánu boje s korupcí na rok 2015, který byl vládou schválen společně s Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2015 až 2017 usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1057: *„Ke snížení korupčních rizik ve veřejné správě by měl vést návrh nového* ***zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě*** *v gesci Ministerstva financí. Protikorupční přínosy nové právní úpravy lze očekávat v odstranění duplicitních ex-post kontrol, posílení manažerské zodpovědnosti, zkvalitnění kontroly finančního řízení, zkvalitnění interního auditu, zajištění plné nezávislosti interního auditu a v neposlední řadě nastavení pravidel pro prevenci střetu zájmů v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.“*

III.

Způsob projednání návrhu

V souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2014 předložilo Ministerstvo financí dne 24. listopadu 2014 do mezirezortního připomínkového řízení návrh zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě. Od většiny připomínkových míst byla uplatněna řada zásadních připomínek. Aktuálně probíhá jejich vypořádání předkladatelem. Termín pro předložení návrhu zákona vládě je stanoven na únor 2015. Dle Plánu legislativních prací na rok 2015 má být návrh zákona projednán nejdříve Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále též jako „Rada“) coby poradního orgánu vlády pro oblast boje s korupcí. Jako host byl na jednání Rady konané dne 22. ledna 2015 pozván 1. náměstek ministra financí pro oblast finančního řízení a auditu Ing. Lukáš Wagenknecht, který členům Rady představil základní rysy návrhu zákona zejména z hlediska minimalizace korupčních rizik.

IV.

Návrh změn

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí uplatňuje k návrhu zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě tyto připomínky a navrhuje, aby byly zohledněny v důvodové zprávě:

1. Ačkoliv návrh zákona akcentuje nezávislost Centrální harmonizační jednotky, přesto lze spatřovat potencionální riziko možného negativního ovlivňování činnosti tohoto útvaru Ministerstva financí (např. jmenování vedoucího Centrální harmonizační jednotky). Z pohledu boje s korupcí je na zvážení, zda by zmíněná jednotka neměla mít posílený statut garantující nezávislost v mechanismu ustavení i v návazných činnostech.
2. Dle návrhu zákona mají být kontrolní pravomoci výrazně centralizovány a koncentrovány u Ministerstva financí, zatímco např. pravomoci krajů jsou v této oblasti neúčelně rušeny. Předkladatel by měl v návrhu zákona více akcentovat roli krajských úřadů v procesu kontroly, které i s ohledem na princip subsidiarity, jejich ústavní zakotvení a krajské uspořádání ČR nelze z regulované oblasti vyloučit. V této souvislosti by měl předkladatel detailně popsat důsledky zrušení zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
3. Návrh zákona ruší útvary interního auditu u organizací podřízených ústředním orgánům státní správy. Tyto podřízené organizace mají však velmi často několikanásobně vyšší počet zaměstnanců (finanční úřady, správy sociálního zabezpečení, úřady práce) než jejich nadřízené orgány. Nejeví se jako efektivní zcela opustit možnost interního vhledu zaměstnanců (interních auditorů) do fungování těchto velkých organizací. Předkladatel by měl důkladně zvážit, zdali toto opatření nepovede k zúžení spektra informací nezbytných pro účelné a efektivní využití funkcí interního auditu.
4. Schvalující osobou je dle návrhu zákona starosta/primátor/hejtman. Návrh zákona však nerespektuje čl. 65 nařízení EP a Rady č. 966/2012, podle kterého může být schvalující osobou pouze zaměstnanec, na kterého se vztahuje služební zákon. Zákon o úřednících ÚSC se však vztahuje pouze na zaměstnance kraje zařazené do krajského úřadu, resp. zaměstnance obce zařazené do obecního/městského úřadu či magistrátu. Starosta/primátor/hejtman není zaměstnancem obce/kraje a nevztahuje se na něj tedy služební zákon, resp. zákon o úřednících ÚSC. Starosta/primátor/hejtman nemůže být schvalující osobou.
5. Dle návrhu zákonu nelze proti kontrolní zprávě podat námitky. Jakou má tedy příjemce veřejné finanční podpory možnost se bránit např. proti nepravdivým údajům uvedeným v kontrolní zprávě vyhotovené poskytovatelem? Z důvodu dodržení zásady „*audiatur et altera pars*“ (budiž slyšena i druhá strana) je třeba doplnit opravný/obranný prostředek, např. jako je u auditní zprávy dle § 120 návrhu zákona. Obdobně platí i pro námitky proti inspekční zprávě.

V.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě:

a) v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady pro koordinaci boje s korupcí **schválit** materiál „*Návrh zákona o vnitřní kontrole a řízení ve veřejné správě*“

za předpokladu jeho dopracování ve smyslu stanoviska Rady nejpozději do doby ukončení předparlamentní fáze legislativního procesu.

Jiří D i e n s t b i e r v. r.
ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

Marie Zlatohlávková

Digitálně podepsal Marie Zlatohlávková
DN: c=CZ, o=Úřad vlády České republiky [IČ 00006599], ou=Oddělení boje s korupcí, ou=90953, cn=Marie Zlatohlávková, serialNumber=P473957, title=asistentka administrativy
Datum: 2016.02.16 10:51:06 +01'00'