

# Návrh metodiky výkonu interního auditu ve vybraných obcích Zlínského kraje

Bc. Zdeňka Filáková

---

Diplomová práce  
2017



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2016/2017

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Zdeňka Filáková**  
Osobní číslo: **M140023**  
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**  
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Návrh metodiky výkonu interního auditu ve vybraných obcích  
Zlínského kraje**

Zásady pro vypracování:

Úvod

Určete cíle a metody práce

### I. Teoretická část

- Vymezte základní pojmy auditu ve veřejné správě a představte kritickou literární rešerši jeho metodických přístupů.
- Popište legislativní rámec auditu ve veřejné správě v České republice.

### II. Praktická část

- Provedte analýzu interního auditu ve vybraných obcích.
- Zpracujte srovnávací analýzu interního auditu ve vybraných obcích včetně diskuse jejich závěrů.
- Na základě výše uvedených analýz navrhnete zobecněnou metodiku provádění interního auditu ve veřejné správě.

Závěr

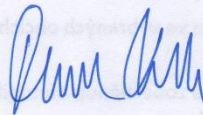
Rozsah diplomové práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

DUBIS, Gregory S. et al. Interní audit a podvod. 1. vyd. Praha: Český institut interních auditorů, 2011, 42 s. ISBN 978-80-86689-45-6.  
DVOŘÁČEK, Jiří a Tomáš, KAFKA. Interní audit v praxi. 1. vyd. Brno: Computer Press, 2005, 236 s. ISBN 80-251-0836-8.  
KING, Alfred M. Internal Control of Fixed Assets: a Controller and Auditor's Guide. Hoboken, N.J.: Wiley, 2011, 564 s. ISBN 978-0-470-53940-8.  
RICCUCCI, Norma. Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010, 162 s. ISBN 978-1-58901-704-7.  
REKTOŘÍK, Jaroslav et al. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003, 212 s. ISBN 80-86119-72-6.

Vedoucí diplomové práce: Ing. Milana Otrusínová, Ph.D.  
Ústav financí a účetnictví  
Datum zadání diplomové práce: 15. prosince 2016  
Termín odevzdání diplomové práce: 18. dubna 2017

Ve Zlíně dne 15. prosince 2016



doc. Ing. David Tuček, Ph.D.  
děkan



RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.  
ředitel ústavu

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

### Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

### Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 19. 4. 2014

*Filipková*  
.....  
podpis diplomanta

## **ABSTRAKT**

Diplomová práce se zabývá analýzou současného stavu provádění kontrolních mechanismů ve veřejné správě a to konkrétně u municipálních jednotek.

Hlavním cílem je vypracování metodiky výkonu interního auditu ve vybrané obci Zlínského kraje. Dílčím cílem je kontrola dosavadního kontrolního systému ve vybrané obci, návrh dalších druhů kontrolního systému, vypracování finanční analýzy nákladů jednotlivých druhů kontrolního systému, srovnání metod z hlediska efektivnosti a doporučení účelově a finančně nejlepší varianty.

Práce se skládá ze dvou částí, teoretické a praktické. V teoretické části je provedený rozbor kontrolních postupů a činností ve veřejné správě. Dále jsou v této části okrajově zmíněny návrhy nového zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, neboť dosavadní zákon č. 320/1991 Sb. bude od 1. 1 2018 nahrazen novým zákonem. Praktická část obsahuje vypracování metodiky výkonu interního auditu ve vybrané municipální jednotce, návrh dalších možností kontrolního systému dle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Určení finanční náročnosti jednotlivých kontrolních metod, jejich srovnání a doporučení aplikace nejvhodnější kontrolní metody z hlediska splnění zákonné povinnosti a finanční náročnosti.

Klíčová slova:

Veřejná správa, státní správa, samospráva, hospodaření, kontrola, klasifikace, interní a externí audit, zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.

## **ABSTRACT**

This Thesis analyses the current state of performing control mechanisms in the public service, namely in municipal units.

The main objective is to elaborate the methodology for internal audit in a selected municipality of the Zlín Region. A partial objective is to verify the current auditing system in the municipality, to elaborate a concept of further kinds of the system, and to compare methods in terms of their effectivity and to recommend the purposefully and financially best variant.

The Thesis consists of two parts: theoretical and practical. The theoretical part contains an analysis of verification procedures and activities in the public service. It further mentions the draft of the new Financial Supervision Act because the current Act 320/1991 Col. will be replaced by a new Act beginning with January 1, 2018. The practical part contains design of the methodology for performing of internal audit in the selected municipality, proposal of further possibilities of the control mechanism ensuing from the Financial Supervision Act in the public service and determination of financial demand of individual control mechanisms, their comparison and recommendation to apply the most convenient method in terms of fulfilling the legal obligation and financial requirements.

#### KEYWORDS:

Public service, public administration, municipal government, economy, financial control, classification, internal and external audit, Financial Supervision Act.

Poděkování paní **Ing. Milaně Otrusinové, Ph.D** za pečlivé a odborné vedení při vypracování diplomové práce.

Poděkování paní **Ing. Marii Kostruhové**, ředitelce Odboru veřejné správy dozoru a kontroly na Ministerstvu vnitra České republiky v Praze, za velmi přínosnou, odbornou osobní konzultaci k vybraným částem diplomové práce a poskytnutí materiálu k připravovanému novému

Poděkování panu **Jiljímu Kubrickému**, starostovi obce Zašová, za poskytnutí možnosti psát téma mojí diplomové práce právě na obec Zašová.

Poděkování paní **Mgr. Elišce Olšákové**, starostce města Valašské Klobouky, za poskytnutí možnosti popsat kontrolní systém finanční kontroly ve své diplomové práci.

*Současně velmi děkuji svým dětem, Petrovi a Monice za důvěru a podporu během studia.  
Nezklamat je – bylo mou hlavní motivací jít za svým snem.*

## OBSAH

<b>ÚVOD.....</b>	<b>4</b>
<b>CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE.....</b>	<b>5</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST.....</b>	<b>6</b>
<b>1 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....</b>	<b>7</b>
1.1 POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	7
1.1.1.1 Veřejná správa jako činnost.....	7
1.2 EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR - VZNIK A VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	8
1.3 CHARAKTERISTIKA MUNICIPALNÍCH JEDNOTEK .....	8
1.3.1 Municipalita .....	8
1.3.2 Územní samospráva .....	8
1.3.3 Dělení územní samosprávy .....	9
1.3.4 Funkce a oblasti územní samosprávy.....	9
1.3.4.1 Funkce územní samosprávy .....	9
1.3.4.2 Oblasti územní samosprávy - vztahy .....	10
1.3.4.3 Historie územní samosprávy, financování.....	11
1.4 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A NOVÉ SMĚRY V ŘÍZENÍ OBCÍ .....	13
1.4.1 Metody kvality řízení .....	13
1.4.1.1 Model CAF (Common Assessment Framework) .....	14
1.4.1.2 Metoda BSC (Balanced Scorecard) .....	15
1.4.1.3 Benchmarking .....	15
1.5 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A PŘEDPOKLADY JEJÍHO FUNGOVÁNÍ.....	16
1.5.1 Role územní samosprávy .....	16
1.5.1.1 Ekonomická role územní samosprávy .....	16
1.6 FINANCE A ŘÍZENÍ - ROZPOČET A FINANČNÍ SYSTÉM ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	17
1.6.1 Finanční systém.....	17
1.6.1.1 Územní rozpočet, rozpočtový proces, rozpočetnictví.....	17
<b>2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>22</b>
2.1 POJETÍ A DRUHY KONTROL .....	22
2.1.1 Pojetí .....	22
2.1.2 Druhy kontrol .....	23
2.1.3 Základní instituce kontrolního systému .....	25
2.2 FINANČNÍ KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	26
2.2.1 Právní rámec finanční kontroly ve veřejné správě.....	26
2.2.2 Návrhy nového zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018.....	27
<b>II TEORETICKÁ ČÁST.....</b>	<b>29</b>
<b>3 VEŘEJNÁ SPRÁVA.....</b>	<b>30</b>
3.1 POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	30
3.1.1.1 Veřejná správa jako činnost.....	30
3.2 EVROPSKÝ SPRÁVNÍ PROSTOR - VZNIK A VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	31
3.3 CHARAKTERISTIKA MUNICIPALNÍCH JEDNOTEK .....	31
3.3.1 Municipalita .....	31



3.3.2	Územní samospráva .....	31
3.3.3	Dělení územní samosprávy .....	32
3.3.4	Funkce a oblasti územní samosprávy.....	32
3.3.4.1	Funkce územní samosprávy .....	32
3.3.4.2	Oblasti územní samosprávy - vztahy .....	33
3.3.4.3	Historie územní samosprávy, financování.....	34
3.4	REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A NOVÉ SMĚRY V ŘÍZENÍ OBCÍ .....	36
3.4.1	Metody kvality řízení .....	36
3.4.1.1	Model CAF (Common Assessment Framework) .....	37
3.4.1.2	Metoda BSC (Balanced Scorecard) .....	38
3.4.1.3	Benchmarking .....	38
3.5	ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A PŘEDPOKLADY JEJÍHO FUNGOVÁNÍ.....	39
3.5.1	Role územní samosprávy .....	39
3.5.1.1	Ekonomická role územní samosprávy .....	39
3.6	FINANCE A ŘÍZENÍ - ROZPOČET A FINANČNÍ SYSTÉM ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	40
3.6.1	Finanční systém.....	40
3.6.1.1	Územní rozpočet, rozpočtový proces, rozpočetnictví.....	40
<b>4</b>	<b>KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>45</b>
4.1	POJETÍ A DRUHY KONTROL .....	45
4.1.1	Pojetí .....	45
4.1.2	Druhy kontrol .....	46
4.1.3	Základní instituce kontrolního systému .....	48
4.2	FINANČNÍ KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	49
4.2.1	Právní rámec finanční kontroly ve veřejné správě.....	49
4.2.2	Návrhy nového zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018.....	50
4.2.3	Některé navrhované změny nového Zákona .....2017 o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018.....	51
4.2.4	Systém kontroly ve veřejné správě .....	52
<b>5</b>	<b>AUDIT VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>57</b>
5.1	VYMEZENÍ POJMU <i>INTERNÍ AUDIT VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ</i> .....	57
5.1.1	Historický vývoj interního auditu .....	57
5.1.2	Definice interního auditu.....	57
5.1.3	Základní členění auditu .....	57
5.1.4	Rozdělení dle rozsahu auditu .....	58
5.1.5	Oblasti interního auditu.....	58
5.1.5.1	Finanční audit .....	58
5.1.6	Pracovní postup interního auditu .....	59
5.1.6.1	Plánování auditu .....	59
	Věcný obsah plánu:.....	59
5.1.6.2	Dokumentace auditu – auditorský spis .....	60
5.1.6.3	Techniky auditorské práce .....	60
5.1.6.4	Proces auditu.....	61
5.1.6.5	Auditorská zpráva .....	61
5.1.7	Externí audit .....	62
5.1.8	Interní audit versus externí audit.....	63
5.1.9	Interní audit a podvod .....	64

5.1.9.1	Důvody podvodu.....	64
5.1.9.2	Rysy podvodu .....	64
5.1.9.3	Příklady podvodu .....	64
<b>III</b>	<b>PRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>66</b>
<b>6</b>	<b>MĚSTO VALAŠSKÉ KLOBOUKY .....</b>	<b>67</b>
6.1.1.1	Historie města .....	67
6.1.1.2	Historie správy .....	67
6.2	VALAŠSKÉ KLOBOUKY A SOUČASNOST .....	68
6.3	HOSPODAŘENÍ MĚSTA .....	70
6.3.1	Rozpočet města, roky 2016 a 2017 .....	70
6.3.2	Závazné ukazatele na rok 2017 .....	72
6.3.3	Příjmy města.....	72
6.3.3.1	Daňové příjmy .....	73
6.3.3.2	Příjmy z běžné činnosti - Příjmy z poplatků, kapitálové příjmy .....	74
6.3.4	Výdaje města .....	77
6.4	FINANČNÍ KONTROLNÍ SYSTÉM NA MĚŮ VALAŠSKÉ KLOBOUKY V SOUČASNOSTI .....	79
6.4.1	Systém vnitřní kontroly města .....	80
6.4.1.1	Řídící kontrola .....	80
6.4.2	Kontrolní řád města Valašské Klobouky .....	82
<b>7</b>	<b>OBEC ZAŠOVÁ .....</b>	<b>85</b>
7.1.1.1	Historie obce Zašová .....	85
7.2	OBEC ZAŠOVÁ V SOUČASNOSTI .....	86
7.2.1	Organizační řád obce obecního úřadu .....	87
7.2.1.1	Struktura organizačního řádu) .....	87
7.3	HOSPODAŘENÍ OBCE.....	89
7.3.1	Rozpočet obce, roky 216 a 2017 .....	89
7.3.2	Vyhlášené veřejné zakázky na rok 2017 .....	90
7.4	DOSAVADNÍ KONTROLNÍ SYSTÉM OBCE ZAŠOVÁ.....	90
7.4.1	Kontrolní řád obce Zašová (zdroj: webové stránky obce) .....	90
<b>8</b>	<b>NÁVRH METODIKY VÝKONU INTERNÍHO AUDITU VE VYBRANÝCH OBCÍCH.....</b>	<b>95</b>
8.1	ÚVOD .....	95
8.2	VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ.....	95
8.3	VYBRANÉ PŘÁVNÍ PŘEDPISY .....	96
8.3.1	Předpisy EU .....	96
8.3.2	Předpisy ČR .....	97
8.3.3	Pokyny/Rozhodnutí Evropské komise (EK) .....	97
8.3.4	Mezinárodně uznávané auditorské standardy (IAAS) .....	97
8.4	ŘÍDÍCÍ A KONTROLNÍ MECHANISMY INTERNÍHO AUDITU .....	98
8.4.1	Povinnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu (§ 6).....	98
8.4.2	Správa zahraničních prostředků (§ 7) .....	98
8.4.3	Střet zájmů (§ 8).....	99

8.5	INTERNÍ AUDIT (IA) A POKYNY KE ZŘÍZENÍ/ZRUŠENÍ ÚTVARU IA, VLASTNOSTI, PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ, UDRŽOVÁNÍ A ZVYŠOVÁNÍ KVALITY, VÝKONU, PLÁNU, PRINCIPY JEDNOTNÉHO IA, VÝSTUPY IA, UKONČENÍ IA .....	99
8.5.1	Zřízení útvaru IA správce veřejného rozpočtu (§ 22) .....	99
8.5.2	Zrušení útvaru IA (§ 23) .....	99
8.5.3	Působnost útvaru IA správce veřejného rozpočtu (§ 24) .....	99
8.5.4	Nezávislost IA (§ 25) .....	100
8.5.5	Personální zajištění IA (§ 26).....	100
8.5.6	Požadavky na vedoucího útvaru IA, interního auditora a asistenta interního auditora (§ 27).....	100
8.5.6.1	Etický kodex interního auditora veřejné správy .....	100
8.5.7	Zkouška profesní způsobilosti interních auditorů (§ 28) .....	100
8.5.8	Udržování a zvyšování kvality IA (§ 29).....	101
8.5.9	Princip jednotného auditu .....	101
8.5.10	Výkon IA (§ 30) .....	102
8.5.11	Plán IA (§ 31).....	102
8.5.12	Auditní spis (§ 32).....	102
8.5.13	Auditní zpráva (§ 33) .....	103
8.5.14	Auditní stopa .....	103
8.5.15	Ukončení IA (§ 34) .....	103
8.5.16	Sledování plnění opatření (§ 35) .....	104
8.5.17	Řízení rizik .....	104
8.6	PROCES PROVÁDĚNÍ INTERNÍHO AUDITU .....	105
8.6.1	Audit systému.....	108
8.6.2	Audit operace .....	108
8.6.3	Audit účetních uzávěrek.....	109
8.6.4	Pomůcky pro správné zhodnocení zjištěných skutečností .....	110
8.6.4.1	Stupnice stanovení míry závažnosti jednotlivých identifikovaných zjištění	110
<b>9</b>	<b>DALŠÍ MOŽNOSTI KONTROLNÍHO SYSTÉMU DLE ZÁKONA O FINANČNÍ KONTROLE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....</b>	<b>112</b>
9.1.1	Analýza kontrolních systémů ve vybraných obcích.....	112
9.1.1.1	Město Valašské Klobouky .....	112
9.1.1.2	Obec Zašová .....	113
9.1.2	Srovnávací analýza obou kontrolních systémů ve vybraných obcích.....	115
9.1.2.1	Navrhovaná opatření k nápravě .....	115
9.1.3	Modifikovaný kontrolní systém ve stručných bodech .....	116
9.1.4	Finanční analýza nákladů jednotlivých forem kontrolních systémů.....	118
9.2	ZÁVĚREČNÉ ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ .....	119
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>122</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>124</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>127</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>128</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>129</b>

Poděkování, motto a čestné prohlášení, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická, nahraná do IS/STAG jsou totožné ve znění:

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

## OBSAH

ÚVOD.....	CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.
<b>IV TEORETICKÁ ČÁST .....</b>	<b>29</b>
<b>1 NADPIS .....</b>	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
1.1    PODNADPIS.....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
1.2    PODNADPIS.....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
1.2.1    Podpodnadpis .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>
<b>2 NADPIS .....</b>	<b>30</b>
2.1    PODNADPIS.....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
2.1.1    Podpodnadpis .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>
<b>VPRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>66</b>
<b>3 NADPIS .....</b>	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
3.1    PODNADPIS.....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
3.2    PODNADPIS.....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
<b>4 NADPIS .....</b>	<b>67</b>
4.1    PODNADPIS.....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>128</b>
<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>129</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>

## ÚVOD

Na pojem *veřejná správa* lze nahlížet z několika úhlů pohledu. Odborná literatura vysvětluje veřejnou správu jako **činnost, instituci** vykonávající moc a **úředníky**, kteří jsou zaměstnaní ve státní správě.

**Občan** chápe veřejnou správu jako něco, co se ho týká okrajově, mnohdy zaměňuje s výrazem *státní správa*. Oba pojmy má spojeny především se slovem byrokracie. Naplno veřejnou správou žije v době voleb ať komunálních, do parlamentu, senátu, do krajů.

**Podnikatelé** veřejnou správu vidí také velmi zúženě, především v institucích, které jim dle jejich mínění pouze komplikují podnikání a zvyšují administrativní zátěž – bohužel ve většině případů je tomu tak. V nařízeních, která je odvádí od skutečné podnikatelské činnosti.

Oba subjekty ovšem v názoru na veřejnou správu takzvaně táhnou za jeden provaz, pokud vyjdou najevo nějaké **aféry**, které se v převážné většině týkají **zneužití státní moci či dotací, ať už státních, z evropské unie, korupce a v neposlední řadě zpronevěry veřejných prostředků**. V takových okamžicích si jak podnikatelé, tak zaměstnanci řeknou: PROČ mám platit daně? Aby mizely někde jinde, než mají? To také odrazuje od placení daní a už z principu nutí k daňovým únikům.

**Bohužel složitost a nárůst administrativy ve veřejné správě i podnikatelském prostředí zvyšuje riziko podvodu, korupce nebo jiného zneužití pravomocí**. S tímto rizikem se zvyšuje tlak na soulad s legislativou. Ovšem řízení rizik a ani vyšetřování porušení těchto opatření by nemělo jít na úkor plnění a dosahování cílů účetních jednotek.

Někdy se **nesprávné využití státních prostředků** stane z **nevědomosti, neznalosti zákonů, předpisů**, vyhlášek, nařízení, ve špatné kontrolní činnosti. Samozřejmě, že **neznalost zákona neomlouvá** a právě v této chvíli je čas na dobře vypracované kontrolní postupy a mechanismy při nakládání s veřejnými prostředky.

Pokud jsou tyto postupy citlivě začleněny do každodenní administrativní činnosti, stanou se rutinou a nemůže dojít k nevědomému porušení pravomocí. Také příprava na povinný audit je pak velmi snadná a nijak výrazně nezasahuje do každodenní činnosti v účetní jednotce.

## CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jak se říká „Zlaté časy neomezených možností devadesátých let minulého století“ pominuly a nyní je nutností pracovat, podnikat, vykonávat funkce dle platných zákonů. V této práci se nebude citovat trestní právo, co se týká násilných činů ani podobných okruhů trestné činnosti. Bude se zde uvádět ústava, právní legislativa, zákony, týkající se interního auditu, kontrolní činnosti vybraných účetních jednotek a především dosavadní zákon 320/2001 Sb., který bude nahrazen novým zákonem o finanční kontrole ve veřejné správě od 1. 1. 2018.

Kontrolní systém je nutný v každé lidské činnosti, organizaci. Nejedná se o jeden krok, ale o souhrn více činností, které na sebe navazují a každá je schopná zachytit a napravit případné nedostatky operace.

Hlavním cílem této práce je vytvoření metodiky interního auditu ve vybraných obcích Zlínského kraje a to konkrétně v obci Zašová, okres Vsetín. Pro zvýšení kvality po odborné stránce a především pro reálnost dodržování metodiky v praxi, bude dále provedeno srovnání kontrolní činnosti s městem Valašské Klobouky.

Dílním cílem je popis dalších kontrolních systémů, vyjádření jejich finanční náročnosti a dle zásad efektivity, doporučit ten, co nejvíce hospodárný.

Obec v současné době postupuje dle určitého kontrolního systému, který je povinna mít a dodržovat. Přes tuto skutečnost má pan starosta zájem o konkrétní vypracování směrnic interního auditu, aby obec byla připravena na dobu, kdy bude spadat do okruhu územních jednotek, které jsou ze zákona povinny mít zřízeno oddělení interního auditu.

Vytvoření vhodného, účinného a zákonem stanoveného kontrolního systému vyžaduje teoretickou znalost celé oblasti interního auditu a zmapovat dosavadní průběh kontroly v obci Zašová. Tato činnost bude provedena analýzou současných vnitřních kontrolních předpisů, srovnání s platnou legislativou.

Dále bude provedena podrobná analýza kontrolní činnosti, vnitřních účetních předpisů a postupů při nakládání s majetkem ve městě Valašské Klobouky.

Pokud analýza odhalí určité nedostatky ať v té, či oné obci, bude proveden návrh a po té jejich odstranění.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**



# 1 VEŘEJNÁ SPRÁVA

## 1.1 Pojem veřejná správa

Pojem *veřejná správa* se lidé snažili definovat od okamžiku, kdy její první náznaky v historii lidstva vznikly. Téměř všichni měli a i v této době mají problém, co nejpřesněji určit hranici mezi tím, co je **veřejné** a co je **soukromé**. Richard Pomahač ve své knize *Základy teorie veřejné správy* píše: Pro administrativisty je veřejná správa výchozím, ne-li ústředním pojmem. Přitom se většina autorů znovu a znovu zamýšlí nad tím, proč je tak obtížné veřejnou správu definovat anebo alespoň výstižně a přesvědčivě popsat. (Pomahač, 2011, s. 7)

Ve svém díle cituje tři autory: Jiřího Pražáka (1846 – 1905) „jde o činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Nám jest co činiti se správou veřejnou, tj. se správou, která se jeví nám býti řízením záležitostí svazků veřejnoprávních, totiž státu a ostatních korporací veřejných. (str. 7). Františka Weyra (1879 – 1951) „Podle toho jeví se správou veškerá činnost státu, která není zákonodárstvím nebo soudnictvím. Příslušná činnost státní nazývá se pak jak v nauce, tak konkrétních ústavách exekutivou, administrativou nebo výkonnou mocí.“ Carla Schmitta (1888 – 1985), odborníka na veřejné právo, který byl znám tezí, „že nikoliv ústava tvoří stát, ale že je to stát, který umožňuje ústavní pořádek, čili že etatismus dominuje nad právem.“ (Pomahač, 2011, s. 8)

### 1.1.1.1 *Veřejná správa jako činnost*

Na pojem veřejná správa lze nahlížet z více úhlů pohledu. Veřejnou správu provádí zvolené zastupitelstvo. Jsou to lidé, kteří jsou zvoleni z řad občanů dané obce. Nemusí procházet náročným výběrovým řízením. Nemusí splňovat žádné náročné kvalifikační podmínky. Dá se říct, že ke své činnosti potřebují hlavně „zdravý selský rozum“.

Pokud nahlédneme na tuto činnost z vědeckého hlediska, nelze si nepoložit otázku: Je veřejná správa umění nebo věda? Také Norma Ruccucci se ve své knize zabývá touto otázkou. Zatím se situace nevyvíjí příznivě, neboť nedochází ke konsensu mezi učenými. Norma Ruccucci uvádí rozmanitost výzkumných metod ani ne tak že by mu šlo o objem, ale protože zatím neexistuje nejlepší způsob, jak provádět výzkum činnosti veřejné správy. Ke shodě došlo pouze v konstatování, že ačkoliv neexistuje jediná teorie, nebo hlavní jádro teorie veřejné administrativy, je k dispozici bohaté intelektuální – myšlenkové dědictví, historické zkušenosti z různých světových systémů. Vedle této jedné mála shody, existuje zásadní nedostatek konsensu týkající se působnosti veřejné správy a to v takové míře, že dle některých (e.g.,

Ostrom, 2008), vede tato disonance k duševní krizi v oblasti tohoto zkoumání. Ale tímto význam výzkumu veřejné správy nijak nezeslábl, nicméně je více, či méně postižen syndromem osobnosti. (Ricucci, 2010, s. 6 – 7)

## 1.2 Evropský správní prostor - vznik a vývoj veřejné správy

Veřejná správa má počátek už v dávnověku a neustále se vyvíjí. Evropský správní prostor je charakteristický určitým vývojem, který není lineární. Základy, které byly položeny v antice, přetrvávají dodnes. Římské právo bylo především právem soukromým. Veřejné sice existovalo, ale nemělo pro vývoj práva takové důsledky jako soukromé. Druhý univerzální systém bylo církevní právo. Církev se dělila o moc s panovníkem. Tato dělba se prolínala celými dějinami a s nadsázkou lze říct, že dodnes, viz církevní restituce. (Matula, 2015)

Z historického hlediska lze správu dělit na:

- Primitivní
- Archaickou
- Feudální
- Stavovskou
- Absolutistickou
- Etatistickou (Pomahač, 2011, s. 7)

## 1.3 Charakteristika municipálních jednotek

### 1.3.1 Municipalita

Pojem municipalita je latinského původu: municipium = město s určitou samosprávou. V této práci se hovoří o Územní samosprávě. (slovník cizích slov, ©2005-2017)

### 1.3.2 Územní samospráva

Jsou dva způsoby, jak vznikala územní samospráva:

- Přirozeně v podobě obcí a měst.

**Obec** byla a je základem společnosti a v moderní době je základní stupeň územní samosprávy. V České republice se používá zkratka ZÚSC – základní územní samosprávní celek. Kromě funkce základního stupně územní samosprávy, je obec samostatným ekonomickým subjektem, který zabezpečuje pro své občany některé služby. (Peková, 2004, s. 12)

- Uměle – z vůle státu jako vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni – VÚSC – vyšší územní samosprávní celek.

### 1.3.3 Dělení územní samosprávy

Územní samospráva není jednolitý celek, ale člení se na více stupňů. V České republice je územní samospráva dvoustupňová.

**První stupeň** tvoří základní, přirozené jednotky – obce.

**Druhý stupeň** – kraje

Stupně územní samosprávy jsou charakterizovány těmito atributy:

- Geograficky ohraničený územní celek, obydlený společenstvím občanů
- Samosprávou veřejných záležitostí na daném územním celku – to je vlastní kompetence, působnost. (Peková, 2004, s. 13)

### 1.3.4 Funkce a oblasti územní samosprávy

#### 1.3.4.1 Funkce územní samosprávy

Hlavní funkcí územní samosprávy je **samosprávní funkce**. V Ústavě České republiky je v **Čl. 100** zakotveno **právo občanů na fungující územní samosprávu** a to přesně ve znění: (1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. (2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. (3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. (business.center, @2017)

**Vybrané články ústavy** přesně vymezují možné činnosti územní samosprávy – obcí a krajů – jejich samosprávní funkce.

**Citovaná vybraná ustanovení ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky** ve znění pozdějších předpisů, (UZ obce, kraje, hl. město Praha, 2016, s. 5)

#### Čl. 79

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

#### Čl. 99

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

#### Čl. 101

- (1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.
- (2) Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.
- (3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.
- (4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

#### Čl. 102

- (1) Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.
- (2) Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.

#### Čl. 104

- (1) Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.
- (2) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.
- (3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

#### Čl. 105

Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

#### ***1.3.4.2 Oblasti územní samosprávy - vztahy***

Pomocí čeho se vlastně samospráva věcí veřejných uskutečňuje? Veřejná správa se uskutečňuje v těchto vztazích:

- Ekonomických
- Politických
- Kulturních a dalších

Vztahy v oblastech jsou na vymezené rozhodovací autonomii, vymezené zákonem. (UZ obce, kraje, hl. město Praha, 2016, s. 5)

### *1.3.4.3 Historie územní samosprávy, financování*

Stejně jako veřejná správa má i územní samospráva dlouhou historii, především ve vyspělých zemích. Jitka Peková ve své publikaci *Hospodaření a finance územní samosprávy* píše: „Finanční hospodaření měst se vyvíjelo často odlišně od hospodaření státu (panovníka). Zejména municipality se většinou potýkaly s nedostatkem finančních prostředků. Rozdíly mezi městy a relativní autonomie měst byly většinou dosti vysoké. Rozdíly vyplývaly nejen z možnosti získat příjmy (často na základě výsadních práv), ale i v rozsahu zajišťovaných veřejných služeb, např. ochrana majetku, osob, kvalita cest, vodovody, kanalizace, které postupně nabývaly na významu, zejména v souvislosti se silící migrací obyvatelstva do měst. Menší rozloha municipalit a jejich uzavřenost však umožňovaly už tehdy lepší přehled a potřebách rozvoje měst a umožňovaly i určitou kontrolu nad hospodařením municipalit. Relativní izolovanost municipalit bránila v 18. století a zejména v 19. století jejich dalšímu rozvoji i rozvoji státu, jehož byly municipality součástí. S rušením nevolnictví a roboty, které byly překážkou dalšího průmyslového rozvoje. Zejména strojové velkovýroby a obchodu, dochází k velkému přílivu obyvatelstva do měst, což klade rostoucí nároky na místní územní samosprávu i na hospodaření municipalit. Stěhování obyvatel do měst tak umožnilo rozvoj velkovýroby, nicméně kladlo nároky na zabezpečování služeb a jejich financování. Od poloviny 19. století můžeme pozorovat významné změny v postavení měst a obcí. Rozvoj výroby a obchodu vede k další diferenciaci municipalit na bohaté a chudé. Příjmy municipalit a možnost zabezpečovat nezákladnější veřejné služby ve svých lokalitách byly v některých regionech velmi různé. To opět podporovalo migraci obyvatelstva za prací, lepším životem. Rostl význam vyššího stupně územní samosprávy, zpravidla uměle vytvářeného – v českých zemích jako součást Rakouska-Uherska to byly okresy a země. Izolace a nerovnoměrný vývoj měst a obcí se staly jednou z příčin nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu, což přispívalo i ke zpomalování hospodářského rozvoje. V jednotlivých zemích proto postupně docházelo k omezení izolace měst a městských výsadních práv, které se často ještě v té době dochovaly, ze strany úředních vlád – panovníka.“ (Peková, 2004, s. 14 - 15)

**Ve 20. století se jedním z nástrojů, kterým se stát snažil ovlivnit reprodukční proces, staly i veřejné finance. Ve 20. století se změnilo postavení územní samosprávy, především**

výraznější centralizační tendence ve vývoji vztahů mezi územní samosprávou a ústřední vládou.

Centralizační tendence v 1. polovině 20. století ovlivňovaly zejména:

- Světové války – válečné hospodaření bylo třeba centrálně řídit, včetně municipálního hospodářství
- Krizové jevy – vyžadovaly centrální zásahy do hospodářství i na úrovni územní samosprávy.
- Koncentrace a centralizace kapitálu.

Ve 2. polovině 20. století pokračovala migrace z obcí do měst za lepším životem, což kladlo nároky na územní samosprávu – zajištění bydlení, základního vzdělání, zdravotnictví a podobně. Se zvyšující úrovní života občanů byla územní samospráva postavena také před otázkou vyšší hospodárnosti s prostředky určenými do veřejného sektoru. (Peková, 2004, s. 14 - 15)

Jak je známo, historie se opakuje a veřejný sektor není výjimkou, takže v současné době dochází k podobným problémům v malých městech a obcích v podobě řešení procesu suburbanizace u velkých měst.

V demokracii existuje ve státním zřízení:

- **Ústřední vláda**, volený orgán – parlament
- **Územní samospráva** – volené a výkonné orgány, může být vícestupňová. Řídí se zákonem, je to nestátní subjekt, ale je více či méně závislá na státní správě a v některých zemích ze zákona přejímá některé státní povinnosti, kompetence.

Ve druhé polovině 20. století se jako forma veřejné vlády a správy jeví jako samostatné spravování věcí veřejných na území menším, než je stát. Tato forma má základ v zákoně a v tomto období dochází k jejímu posilování. Hovoří o **fiskálním federalismu, dílčí teorii veřejných financí**. Územní samospráva dostává od státu mandát spravovat věci veřejné a přebírá část veřejné správy a to buď na území obce, nebo kraje (v ČR kraje). Federálně uspořádané státy mají zákonodárnou moc rozdělenou mezi ústředně federální orgán a zákonodárné orgány jednotlivých republik v rámci federace. V historii České republiky bylo toto období v letech 1969 až 1992, kdy byla ve federaci s nynější samostatnou republikou Slovensko. (Peková, 2004, s. 13)

V tomto období posiluje **role územní samosprávy**, zejména v jejím základním článku – municipality a to i v oblasti ekonomické. Tímto se také opět dostáváme k **fiskálnímu federalismu**, který je založen na hledání optimální decentralizace alokačních netržních činností, které zabezpečují veřejné statky pro obyvatelstvo. (Peková, 2004, s. 16 - 19)

**V 70. a 80. letech minulého století** dochází v tehdejší Československé socialistické republice k výrazné centralizaci územní samosprávy a vznikaly tak zvané **střediskové obce**. Tento uměle vytvořený stupeň územní samosprávy se nikdy neztotožnil s běžným životem na venkově, dokonce na toto téma vznikla ve filmovém průmyslu mírná parodie v podobě filmu „Vesničko má, středisková“. Snímek je velmi nadčasový, přesně vystihuje tehdejší dobu, mezilidské vztahy a mnohé z toho přetrvává dodnes. V 90. letech dochází k zániku centralizačních snah a naopak nastupují výrazné decentralizační tendence, kdy se dříve násilně připojené obce k městům, odtrhávají a opět získávají status samostatné municipality.

Historie je sice historií, ale i v současné, moderní době velmi významně ovlivňuje územní samosprávu a ani demokratické postupy neusnadnily změnu její struktury, která probíhala a probíhá v rámci reformy veřejné správy.

## **1.4 Reforma veřejné správy a nové směry v řízení obcí**

V minulosti se v reformě veřejné správy promítaly spíše politické vlivy, moc ve smyslu, jak nejlépe mít pod kontrolou dění ve všech oblastech obyvatelstva. Nejvíce patrné to bylo po roce 1948.

Reforma, která probíhala po roce 1990 a nynější vývoj v reformním procesu má za cíl, učinit veřejnou správu co nejvíce efektivní, a při zachování svého poslání, zavádí do vedení základních územních samosprávních celků – obcí, nejnovější poznatky z oblasti kvality řízení managementu ze soukromé sféry. (Olšová, 2007, s. 356)

### **1.4.1 Metody kvality řízení**

„V České republice se v současné době v souvislosti s modernizací veřejné správy věnuje pravděpodobně nejvíce pozornosti otázce kvality, která je pojímána jako téměř všeobíhající kategorie.“ (Olšová, 2007, s. 358 - 360)

Olšová ve své knize uvádí tyto metody:

#### 1.4.1.1 Model CAF (Common Assessment Framework)

Společný hodnotící rámec byl upraven speciálně pro veřejný sektor. Jeho předností je možnost volného šíření (share-ware). Model umožňuje:

- vlastní organizační učení
- snadné získání zkušeností v sebehodnocení organizací, poznat sami sebe
- odhalit vlastní slabiny
- další zlepšování
- srovnání s ostatními organizacemi
- přejímání dobrých praktických zkušeností
- využití v postupech interní finanční kontroly

Obsahuje devět kritérií:

- Kriterium „Vedení“ Zkoumá vypracování a formulování vize společnosti, poslání. Zda je vypracován hodnotový rámec – morální, etický kodex pracovníků úřadu.
- Kriterium „Strategie a plánování“ Shromažďuje informace o současných a budoucích potřebách zainteresovaných stran. Důležité především pro sestavování rozpočtu organizace, v rozpočetnictví.
- Kriterium „Pracovníci“ (management lidských zdrojů). Slouží k vypracování kvalitního přijímacího řízení, následná motivace zaměstnanců, jejich rozvoj a zdokonalování.
- Kriterium „Partnerství a zdroje“ Rozvíjí schopnost získávání klíčových partnerů, uzavírání vhodných smluv. Umožňuje kontrolu a hodnocení výsledků spolupráce.
- Kriterium „Procesy“ (management procesů a změn) navrhování, řízení a zlepšování procesů. Provázanost zaměstnanců se strategiemi, průběžný monitoring.
- Kriterium „Zákazníci/občané – výsledky“ hodnocení celkové spokojenosti občanů s postupem radnice, úřadu. Toto lze dobře použít v přípravě předvolební strategie.
- Kriterium „Pracovníci – výsledky“ Spokojený pracovník – vysoká výkonnost, loajalita, nízké absentérství, fluktuace.
- Kriterium „Společnost – výsledky“ Hodnocení výsledků činnosti správy ve všech směrech života společnosti.
- Kriterium „Klíčové výsledky činností a výkonnosti“ Zkoumá jaké jsou trendy výsledků organizace, míru úspěšnosti a finanční výkonnost – naplňování finančních ukazatelů, plnění finančních rozpočtů, výsledky finančních auditů, kontrol.



### Realizované projekty v ČR

- Realizace evropského modelu zlepšování kvality práce veřejné správy CAF. Program na podporu jakosti rady pro jakost ČR VE SPOLUPRÁCI České spol. pro jakost a Krajských úřadů Libereckého a olomouckého kraje. (2003)
- Implementace Modelu CAF do organizací územní veřejné správy v ČR. Zúčastnilo se 26 úřadů městských, krajských a dva magistráty. (2004)
- Národní politika podpory jakosti. Do projektu se přihlásilo 23 organizací, z toho 3 zástupci z oblasti školství. (2005)
- Implementace Modelu CAF v ústředním správním úřadu. (2006) Pilotní projekt ve státní správě, paralelně probíhá na Úřadu vlády ČR a na Ministerstvu financí. (Olšová, 2007, s. 361)

#### 1.4.1.2 Metoda BSC (Balanced Scorecard)

Jedna z metod strategického managementu. Základem je stanovení strategických cílů, které lze čerpat z dokumentů, jako jsou vládní programy, programy rozvoje obcí a krajů, dokumenty politických stran a podobně.

Při určování cílů v BSC modelu jsou brány v úvahu tyto čtyři perspektivy:

- Finanční. Tady je veřejná správa oproti soukromé správě omezená. Potřeby občanů můžou být uspokojovány v omezené míře. Proto je tak důležité mít vše dobře naplánováno, aby se zvýšila efektivita ve formě poklesu nákladů a takto uvolněné prostředky byly použity na zvyšování úrovně služeb obyvatelstvu. Opět se nabízí nutnost finančních kontrol a auditů. (Olšová, 2007, s. 362)
- Zákaznická/občanská. Identifikuje konkrétní potřeby, přání občanů na daném území
- Interních procesů. Řeší se až následně po finanční a občanské perspektivě.
- Učení a růstu. Vytvoření cílů, které umožní dosažení cílů, stanovených v ostatních perspektivách. Patří sem schopnosti zaměstnanců, prohlubování jejich kvalifikace a podobně. (Olšová, 2007, s. 363)

#### 1.4.1.3 Benchmarking

Univerzální metoda pro využití zvyšování kvality, účinnosti a efektivity činností obecních úřadů. Je to nepřetržitý proces srovnávání, měření a kontroly metod vlastní organizace s těmi, jež byly v praxi ověřeny. Metoda se dá chápat jako velmi účinný nástroj učení se. (Olšová, 2007, s. 363)

## 1.5 Územní samospráva a předpoklady jejího fungování

Existují dvě skupiny předpokladů pro správné fungování samosprávy:

- **Legislativní** předpoklady: schválení zákonů, umožňující vykonávání hlavní a vedlejší funkce územní samosprávy
- **Ekonomické** předpoklady: jednotlivé stupně územní samosprávy, umožňující hospodaření s určitou mírou finanční samostatnosti. (Peková, 2004, s. 20)

**Legislativa: upravuje** vznik a postavení všech článků územní samosprávy, jejich působnost, pravomoci a odpovědnost, jejich vnitřní členění a působnost jednotlivých orgánů. V ČR je to zákon o obcích, zákon o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, zákon o krajích. (Peková, 2004, s. 20)

**Vymezuje** samosprávní i přenesenou působnost, vzájemné vztahy mezi státem a územní samosprávou i vztahy uvnitř vícestupňové územní samosprávy, kompetence při zabezpečování veřejných statků. (Peková, 2004, s. 20)

Příslušné zákony **upravují** ekonomické předpoklady, kde patří:

- vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit
- získávat vlastní finanční prostředky – bez zásahu státu a tyto zařadit do svého rozpočtu
- sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něj. Rozpočtové činnosti jsou základem odděleného hospodaření územní samosprávy od státu. (Peková, 2004, s. 21)

### 1.5.1 Role územní samosprávy

Role, nebo li funkce územní samosprávy se sice dotýkají rozdílných oblastí života občanů, ale přes tento fakt na sebe navazují a jsou spolu propojené.

- **Sociální:** rozvíjení kulturně sociálních služeb
- **Územně technická:** maximální využití daných územních podmínek
- **Ekonomická:** zmírňuje místní, či regionální následky tržního selhání. (Peková, 2004, s. 23)

#### 1.5.1.1 Ekonomická role územní samosprávy

Ekonomická role územní samosprávy je tou nejdůležitější, neboť zajišťuje veřejné statky pro obyvatelstvo, zmírňuje negativní nedostatky tržního selhání. Pro vykonávání těchto činností, potřebují jednotky na všech úrovních územní samosprávy, jednoduše řečeno - peníze. A

všude tam, kde se s penězi nakládá, je nutné mít finanční řád a systém pro nakládání s penězi, ať už se jedná o soukromý, či veřejný sektor. Bohužel, jak už bylo v úvodu této práce uvedeno, dochází ve finanční oblasti k negativním jevům, např. korupce, či zpronevěra veřejných prostředků. Aby nedocházelo k této činnosti, či alespoň byla eliminována, existuje finanční systém ve veřejné správě, propracovaný na jednotlivé úrovně územní samosprávy a zpětná kontrola – finanční kontrola, audit. (Peková, 2004, s. 23)

## 1.6 Finance a řízení - rozpočet a finanční systém územní samosprávy

### 1.6.1 Finanční systém

Finanční systém územní samosprávy tvoří:

- **Rozpočet:** plán jednotlivých činností na určité období, vyjádřený v peněžních jednotkách – náklady/výnosy
- **Mimorozpočtové fondy** (Kubíčková a Otrusinová, 2011)

#### 1.6.1.1 Územní rozpočet, rozpočtový proces, rozpočetnictví

Pojem *územní rozpočet* v sobě představuje rozpočet obcí a krajů. Tyto rozpočty se v podstatě rovnají státnímu rozpočtu. Ovšem v praxi se na tyto rozpočty nahlíží jako na decentralizované, zahrnující rozpočty obcí a krajů, v ČR tak existuje přibližně 6 258 územních rozpočtů. (Peková, 2004, s. 196)

**Územní rozpočet je:**

- **Nejdůležitějším finančním plánem** pro každou jednotku samosprávy. Ze všech druhů finančních plánů je nejdůležitější **roční rozpočet**.
- **Nástroj řízení:** v rámci zákona může podpořit a rozvíjet žádoucí činnosti a služby pro občany. Může také potlačovat nežádoucí jevy, pokud se na daném území vyskytují.
- **Nástroj k prosazení a uskutečnění cílů** regionální a municipální politiky. Každý starosta, hejtman vstupuje do politiky s určitou vlastní vizí, představou vývoje svého území. Samozřejmě, že v rámci této činnosti postupuje v souladu se zákonem, každé rozhodnutí je projednáváno a schvalováno v zastupitelstvu.
- **Decentralizovaný peněžní fond.** Tvorba, rozdělení a využití fondu je na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.

- **Bilanci.** Z hlediska účetní bilance musí zachovat zásadu vyrovnaní. Někdy se stane, že pro splnění této podmínky nejsou k dispozici rezervy a v takovém případě jednotka použije půjčku – návratné finanční prostředky. (Peková, 2004, s. 207 – 211)

**Sestavení územního rozpočtu a hospodaření** podle rozpočtu je **povinné ze zákona**. Rozpočet se sestavuje na rozpočtové období, zpravidla se kryjící s kalendářním rokem. Podle Pekové (2004, s. 201) lze hospodaření územní samosprávy charakterizovat následujícím vztahem:

$$F_1 + P - V = F_2$$

kde  $F_1$  – stav peněžních prostředků v rozpočtu na počátku rozpočtového období

$P$  – příjmy

$V$  – výdaje

$F_2$  – stav peněžních prostředků v rozpočtu na konci rozpočtového období

Postup při sestavování rozpočtu:

- Příprava rozpočtu
- Předběžný rozpočet příjmů
- Předběžný rozpočet výdajů (odpisový plán, rozpočet osobních nákladů, čerpání fondů..)
- Projednání rozpočtů včetně dotací, grantů
- Sestavení a schválení rozpočtu
- Kontrola a hodnocení

**Plánování výdajů:** Výdaje na příští období se plánují podle skutečného vývoje v minulosti.

Rozpočetnictví, druhy rozpočtů:

- Rozpočet celé organizace
- Vnitroorganizační, útvarový rozpočet
- Rozpočet provozní, investiční (pořízení majetku)
- Rozpočet mezd
- Rozpočet jednotlivých činností (hlavní, vedlejší)
- Rozpočetní účetní výkazy
- Sestavování rozpočtů dle metodiky
- Kontroly plnění rozpočtů (Kubičková a Otrusínová, 2011)

### *Rozpočtový proces*

Územní samospráva sestavuje:

- **Rozpočet** na shodné rozpočtové období celé rozpočtové soustavy a to na jeden rok.
- **Rozpočtový výhled**: na dobu 2 až 5 let
- **Rozpočtové provizorium**: pokud není rozpočet schválen před 1. Lednem, řídí se ÚSC do doby schválení rozpočtu, rozpočtovým provizoriem.

Etapy rozpočtového procesu jsou ovšem rozloženy na dobu 1,5 až 2 roky. Na sestavení rozpočtu se svou činností podílejí jak volené orgány, tak výkonné orgány. (europarl.europa.eu, ©2017)

### **„Právní rámec rozpočtového procesu obcí a dobrovolných svazků obcí**

Schneiderová ve své knize Rozpočtová skladba uvádí:

- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.
- Čl. 99 a násl. Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí.
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.
- Vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu..“ (Schneiderová, s. 239)

### **Postup sestavování rozpočtu**

Není stanovený jednotný postup sestavování rozpočtu u nepodnikatelských organizací. Pro územní samosprávné celky je však v zákonu č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

územních rozpočtů ministerstvem financí stanoven přehled povinností při sestavování rozpočtu. Těmito pravidly se řídí starostové a rozpočtáři. (Schneiderová, 2015, s. 240)

Schneiderová dále uvádí, že: sestavování rozpočtu je rozděleno na přibližně 23 kroků, z nichž některé z nich musí být vždy splněny. Pokud se nedodrží, je to kontrolním úřadem hodnoceno jako správní delikt a hrozí pokuta až do výše 1 mil. Kč. (Schneiderová, 2015, s. 240)

**Povinné činnosti při sestavování rozpočtu** (v závorkách jednotlivé paragrafy zákona 250/2000Sb.):

- sestavení rozpočtového výhledu (§3)
  - určení finančních prostředků na spolufinancování projektu financovaného z EU (pokud se uskuteční)
  - zveřejnění návrhu rozpočtu na úřední desce 15 dnů před projednáním (§11)
  - zpracování rozpočtu podle rozpočtové skladby
  - stanovení podmínek rozpočtového provizoria a jednat podle nich (§13)
  - po schválení rozpočtu provést jeho rozepsání (§14)
  - provádění finanční kontroly svého hospodaření a hospodaření zřízených a založených organizací v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb. (§15)
  - evidování rozpočtových opatření podle časové posloupnosti
  - zajištění přezkoumání hospodaření
  - zveřejnění návrhu závěrečného účtu na úřední desce 15 dnů před projednáním (§17)
- (Schneiderová, 2015, s. 240)

**Činnosti, které nejsou při nedodržení postiženy pokutou:**

- schválení schodkového rozpočtu (v případě doložení úhrady navrhovaného schodku)
- provádění změn v rozpočtu
- řídit se rozpočtovým výhledem při sestavení rozpočtu
- sledování podnikatelské činnosti a prostředků mimo rozpočtové příjmy a výdaje
- stanovení závazných ukazatelů
- sestavení závěrečného účtu a jeho projednání s výhradami/bez výhrad
- vydání zřizovací listiny organizační složky obce a příspěvkové organizace
- zveřejnit údaje p zřízení a změně příspěvkové organizace
- provedení zápisu do OR při zřízení příspěvkové organizace

- schválení účetní závěrky příspěvkové organizace a rozdělení zlepšeného výsledku hospodaření do jejích fondů.

Pokud se schválí Závěrečný účet obce, neznamená to, že je automaticky schválená Účetní závěrka. Při jejím schvalování se postupuje dle vyhlášky č. 220/2013 Sb. a proces schvalování musí mít vlastní usnesení. (Schneiderová, 2015, s. 240)

### ***Rozpočtové zásady***

- zásada každoročního sestavování a schválení rozpočtu
- zásada reálnosti a pravdivosti
- zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti (moderniobec, ©2013)

### ***Rozpočtová opatření***

- rozpočtové provizorium
- přesuny rozpočtových prostředků při zachování celkového původního objemu
- povolené překročení rozpočtu (například mzdy)
- vázání rozpočtových výdajů (moderniobec, ©2013)

## 2 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Všechno prochází vývojem a ani tak významná činnost jako je kontrola veřejné správy nemůže zůstat stranou a žít si svůj uzavřený svět. Velký význam nabyla po vstupu České republiky do evropské unie a v souvislosti s reformou veřejné správy.

Rektořík a kol. uvádí další z mnoha definic veřejného sektoru, správy:

**Definice veřejné správy z hlediska veřejné kontroly** nabývá velkého významu především proto, že veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která ve veřejném zájmu uspokojuje potřeby občanské společnosti pomocí statků a veřejných služeb. Financování probíhá převážně z veřejných rozpočtů. Financování je řízeno veřejnou správou, která rozhoduje pomocí veřejné volby a následně je její rozhodování podrobena veřejné kontrole. **Kontrola má kromě jiného zamezit neefektivnímu využívání veřejných prostředků.** (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 11 – 12)

V soukromém sektoru je také nutná kontrola, ale působí zde tržní a konkurenční prostředí, které má samoregulační funkci a neefektivní prvky eliminuje na minimum, případně odstraní.

Veřejná správa si toto nemůže dovolit, neboť zajišťuje právě ty služby a statky, které jsou pro soukromý sektor nepřijatelné, ale pro občanskou společnost nutné.

Jak už bylo uvedeno, veřejná správa má sklon k neefektivnímu jednání a jako základ eliminace tohoto nežádoucího jevu jsou uplatňovány **kontrolní mechanismy**.

### 2.1 Pojetí a druhy kontrol

#### 2.1.1 Pojetí

Kontrola má v lidské společnosti místo už v dávné historii a v teorii se uvádějí základní pojetí, vlastnosti a funkce kontroly. Kubíčková a Otrusínová (2011) ve své knize zmiňují existenci **šesti druhů pojetí kontrol**:

1. Informační
2. Regulační
3. Institucionální
4. Represivní



5. Motivační

6. Výchovné (Kubičková a Otrusinová, 2011)

**Informační pojetí** – například audit hospodaření obce

- Zjišťování skutečnosti o kontrolované jednotce
- Srovnání skutečnosti s očekáváním
- Nalezení rozdílů a jejich popsání. Zjištění četnosti odchylek. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 24)
- **Regulační pojetí** – zpětná vazba, odstranění odchylek například vnitřní kontrolou hospodaření s dotacemi obcí. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 24)

**Institucionální pojetí** – také jako regulační, ale popsáno ve vztahu ke kontrolním orgánům, provádějícím kontrolu. Například ČOI, NKÚ, Úřad pro jadernou bezpečnost, Česká školní inspekce, Veřejný ochránce práv, auditorské a účetní firmy, kontroly finančních úřadů, úřadů práce apod. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 24) **Represivní pojetí** – vyvození důsledků ze vzniku negativních odchylek

**Výchovné pojetí** – výchova k přesnosti, dodržování pravidel, metodická pomoc kontrolovanému subjektu. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 25)

Vazby mezi kontrolním úřadem a kontrolovaným subjektem:

- Zpětná, kontroluje se minulé období.
- Dopředná, nabývá čím dál tím větší důležitosti v duchu hesla „Kdo řídí - kontroluje“ Dopředná funkce také vychovává proti korupci. Pro účinnou pomoc a význam dopředné funkce je nutné mít dobré organizační schéma s precizním vymezením pravomocí a všech vazeb, které vznikají v procesu kontroly. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 25)

### 2.1.2 Druhy kontrol

„Kontroly lze rozlišovat podle různých kritérií. Dále jsou uvedena ta kritéria, která mají obecnou platnost, ale také mají bezprostřední vztah k veřejnému sektoru.“ (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 27) Autoři dále uvádějí konkrétní druhy kontrol a jejich popis:

- a) Podle **počtu subjektů kontroly**:
  - individuální (jeden subjekt kontroly)
  - koordinovanou (více subjektů kontroly)

Obě mohou být souborné (kontroluje se vše, je úplná), namátkové (náhodný výběr kontrolovaného úseku), výběrová (existuje přijaté pravidlo výběru)

b) Podle vztahu kontroly k **objektu kontroly:**

- **Vnitřní:** uskutečňuje subjekt kontroly, který je zároveň součástí kontrolovaného systému, opět pravidlo „kdo kontroluje, ten řídí“. Hodnotí celkové výsledky všech kontrol. Kromě uvedení rozborů hospodaření organizace, navrhuje zlepšení vnitřního systému kontroly i systému řízení jako celku. Může jít i o kontrolu podřízených, subjektem zřízených jednotek
- **Vnější.** U této kontroly neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Kontrolující orgán kontrolovanou jednotku nezaložil, nezřídil. Význam a úloha vnější kontroly se promítá do všech pojetí kontroly, především do informačního, regulačního a výchovného.

c) Podle vymezení **kontrolního systému k určitému objektu** (odvětví) existují kontroly:

- Veřejné správy (finanční kontrola)
- Dopravy (Drážní úřad, drážní inspekce, Dopravní úřad, státní letecká inspekce)
- Zdravotnictví (Hlavní hygienik ČR, Český inspektorát lázní a zřidel)
- Školství (Česká školní inspekce, senáty vysokých škol)

d) Podle **organizačního vztahu** existuje:

- Vertikální. Je obsahem základních povinností každého vedoucího, opět zásada „Kdo řídí, ten kontroluje“
- Horizontální. Uskutečňuje se mezi pracovníky a pracovními kolektivy na stejném stupni řízení. Lze ji také nazvat jako porovnávací kontrola.

e) Podle **systému kontroly:**

- Plánovitá (systematická a plánovitá na podkladu vypracovaného plánu kontrolní činnosti)
- Operativní (kontrola běžné, každodenní opakující se činnosti, využití především ve veřejné správě).

Obě kontroly jsou v podstatě prevencí řízených systémů.

f) Podle **časového vztahu:**

- Předběžná. Možnost vyloučení případných nedostatků.
- Průběžná. Kontroluje současný stav a podle charakteru zjištěných odchylek se zaměří na dílčí oblast.

- Následná. Kontroluje plnění přijatých opatření z předešlých kontrol.
  - Soustavná. Představuje vysoké náklady a počet pracovníků.
  - Občasná. Nepravidelná činnost, například při předávání majetku, funkcí.
- g) Podle **využití specifických nástrojů**:
- globální forma kontroly. Nástroje řízení-účetnictví, pravidelná hlášení, statistické výkazy.
- h) Podle **vztahu kontroly k podstatě věci**:
- Formální. Zaměření na formální stránku, nař. Podpisové oprávnění, úplnost údajů, číselná správnost.
  - Neformální. Věcná správnost, zda jsou operace účelné a hospodárné.
- i) Podle způsobu **měření jevů** na:
- Slovní. Používá se při hodnocení pracovníků, vyjadřování příčin apod.
  - Hmotnou. Vyjadřuje se fyzikálními jednotkami a je nejpřesnější.
  - Finanční. Umožňuje převod jednotlivých jevů a procesů na společné jmenovatele. Jsou to přesné, objektivní informace o sledovaném objektu.
- j) Podle **odborného výkonu** na:
- Odborná (profesionální). Odborné útvary ke kontrole zřízení.
  - Laická (občanská). Především dává podněty pro odbornou kontrolu.
- k) **Veřejná kontrola**. Je realizovaná ve veřejném zájmu. Je velmi náročná a důležitá, neboť se jedná o veřejné prostředky z daní občanů. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 27 - 30)

### 2.1.3 Základní instituce kontrolního systému

Kontroly můžeme dělit i podle subjektů veřejné správy – institucí.

- Kontrola parlamentem – **Parlament ČR** je nejvyšší orgán zákonodárné moci, kontroluje dodržování ústavy, ústavních a ostatních zákonů, kontroluje vládu a v poslanecké sněmovně kontroluje plnění státního rozpočtu. Jako základní formy kontroly parlament používá plenární zasedání, poslanecké a senátní výbory, komise, průzkumy, interpelace apod.
- Kontrola řízená vládou ČR – **Vláda ČR** je nejvyšší orgán výkonné moci. Kontroluje všechny oblasti státní správy, které spadají do její působnosti. Kontrolu provádějí ministerstva s využitím zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole a zákona č.

320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a dílčích zákonů. Například finanční úřady (zákon 531/1990 Sb.), celní úřady, úřady práce.

- Nejvyšší kontrolní úřad
- Kontrola řízená územní samosprávou
- Veřejný ochránce práv
- Soudní moc (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 32 - 36)

## 2.2 Finanční kontrola ve veřejné správě

### 2.2.1 Právní rámec finanční kontroly ve veřejné správě

Kontrolu ve veřejné správě upravuje Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě č. 320/2001 Sb, platný od 1. 1. 2002. Navazující prováděcí vyhláška MF ČR č. 64/2002 Sb., stanovuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech, strukturu a rozsah správ o výsledcích finančních kontrol, postup a termíny jejich předkládání. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 64)

Zákon byl přijat v době přípravy vstupu ČR do EU. Jeho cílem bylo a je vrátit řídicím pracovníkům veřejného sektoru odpovědnost za řízení. Novelizace zákona č. 298/2007. Respektuje hlavní principy finanční kontroly uplatňované v EU, jakož i zásady obsažené ve směrnici Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí INTOSAI. (Kubičková a Otrusínová, 2011)

*„The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI.“ (INTOSAI, 2004)*

**Zákon 320/2001 Sb., bude od 1. 1. 2018 nahrazen novým zákonem, jehož podoba vzniká v těchto dnech.**

Otrusínová ve své knize Finanční hospodaření municipálních jednotek uvádí, že dosavadní zákon upravuje třístupňovou strukturu systému finanční kontrol:

- První stupeň tvoří Ministerstvo financí jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu.
- Druhý stupeň tvoří správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány veřejné samosprávy jako správci rozpočtových kapitol

- Třetí stupeň tvoří ostatní organizační složky státu, organizační složky územních samosprávných celků a právnické osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky. (Kubíčková a Otrusinová, 2011)

Dále píše, že systém finanční kontroly převzaly všechny organizace a instituce hospodařící s veřejnými prostředky, tj. organizační složky státu (OSS), státní příspěvkové organizace, města, obce (ÚSC), příspěvkové organizace ÚSC, právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy apod. (Kubíčková a Otrusinová, 2011)

Rektořík a Šelešovský se k systému finanční kontroly ve veřejné správě vyjadřují takto. Zákon stanovuje konkrétně předmět, cíle, zásady uspořádání a rozsah finanční kontroly mezi orgány veřejné správy a ostatními útvary nakládajícími s veřejnými prostředky. Zákon je zaměřen vertikální a horizontální systém finanční kontroly, viz. kapitola 2.1.1. Vytváří právní a institucionální podmínky pro zajištění finanční kontroly a prostředků, které České republice poskytlo zahraničí a řeší oprávnění kontrolních orgánů mezinárodních organizací pro provádění finanční kontroly v souladu s uzavřenými mezinárodními smlouvami. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 64 - 65)

### **2.2.2 Návrhy nového zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018**

Čerpáno ze sněmovního tisku 1001/0, část č. 1/10VI.n.z. o řízení a kontrole veřejných financí - EU

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

Stávající systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole je složitý a konkrétní postupy dle prováděcí vyhlášky značně nepřehledné a současný zákon nedává předpoklady pro účinné nastavení systému finanční kontroly, aby zajistil dostatečnou ochranu veřejných prostředků. Schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole jsou rigidní, není možnost nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo jí bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s hospodařením a nakládáním s veřejnými

prostředky. Ve svých požadavcích na veřejnou kontrolu nečiní rozdíl mezi nejmenšími organizacemi, jako například malé mateřské školy, i na organizace se složitou organizační strukturou a organizacemi s tisíci zaměstnanci.

Nakládání s veřejnými prostředky není průhledné a ochrana veřejných prostředků není dostatečná. V řadě případů dochází k neúčelné administrativní zátěži, nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací. Snaha o formální splnění požadavků bez širšího pochopení celkového rámce kontrolního systému má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur. Uspokojivě není řešen u orgánů veřejné správy proces provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí. Také není uspokojivě a efektivně zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol a nejistotě kontr

## **II. TEORETICKÁ ČÁST**

## 3 VEŘEJNÁ SPRÁVA

### 3.1 Pojem veřejná správa

Pojem *veřejná správa* se lidé snažili definovat od okamžiku, kdy její první náznaky v historii lidstva vznikly. Téměř všichni měli a i v této době mají problém, co nejpřesněji určit hranici mezi tím, co je **veřejné** a co je **soukromé**. Richard Pomahač ve své knize *Základy teorie veřejné správy* píše: Pro administrativisty je veřejná správa výchozím, ne-li ústředním pojmem. Přitom se většina autorů znovu a znovu zamýšlí nad tím, proč je tak obtížné veřejnou správu definovat anebo alespoň výstižně a přesvědčivě popsat. (Pomahač, 2011, s. 7)

Ve svém díle cituje tři autory: Jiřího Pražáka (1846 – 1905) „jde o činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Nám jest co činiti se správou veřejnou, tj. se správou, která se jeví nám býti řízením záležitostí svazků veřejnoprávních, totiž státu a ostatních korporací veřejných. (str. 7). Františka Weyra (1879 – 1951) „Podle toho jeví se správou veškerá činnost státu, která není zákonodárstvím nebo soudnictvím. Příslušná činnost státní nazývá se pak jak v nauce, tak konkrétních ústavách exekutivou, administrativou nebo výkonnou mocí.“ Carla Schmitta (1888 – 1985), odborníka na veřejné právo, který byl znám tezí, „že nikoliv ústava tvoří stát, ale že je to stát, který umožňuje ústavní pořádek, čili že etatismus dominuje nad právem.“ (Pomahač, 2011, s. 8)

#### 3.1.1.1 *Veřejná správa jako činnost*

Na pojem veřejná správa lze nahlížet z více úhlů pohledu. Veřejnou správu provádí zvolené zastupitelstvo. Jsou to lidé, kteří jsou zvoleni z řad občanů dané obce. Nemusí procházet náročným výběrovým řízením. Nemusí splňovat žádné náročné kvalifikační podmínky. Dá se říct, že ke své činnosti potřebují hlavně „zdravý selský rozum“.

Pokud nahlížíme na tuto činnost z vědeckého hlediska, nelze si nepoložit otázku: Je veřejná správa umění nebo věda? Také Norma Ruccucci se ve své knize zabývá touto otázkou. Zatím se situace nevyvíjí příznivě, neboť nedochází ke konsensu mezi učenými. Norma Ruccucci uvádí rozmanitost výzkumných metod ani ne tak že by mu šlo o objem, ale protože zatím neexistuje nejlepší způsob, jak provádět výzkum činnosti veřejné správy. Ke shodě došlo pouze v konstatování, že ačkoliv neexistuje jediná teorie, nebo hlavní jádro teorie veřejné administrativy, je k dispozici bohaté intelektuální – myšlenkové dědictví, historické zkušenosti z různých světových systémů. Vedle této jedné mála shody, existuje zásadní nedostatek konsensu týkající se působnosti veřejné správy a to v takové míře, že dle některých (e.g.,



Ostrom, 2008), vede tato disonance k duševní krizi v oblasti tohoto zkoumání. Ale tímto význam výzkumu veřejné správy nijak nezeslábl, nicméně je více, či méně postižen syndromem osobnosti. (Ricucci, 2010, s. 6 – 7)

### 3.2 Evropský správní prostor - vznik a vývoj veřejné správy

Veřejná správa má počátek už v dávnověku a neustále se vyvíjí. Evropský správní prostor je charakteristický určitým vývojem, který není lineární. Základy, které byly položeny v antice, přetrvávají dodnes. Římské právo bylo především právem soukromým. Veřejné sice existovalo, ale nemělo pro vývoj práva takové důsledky jako soukromé. Druhý univerzální systém bylo církevní právo. Církev se dělila o moc s panovníkem. Tato dělba se prolínala celými dějinami a s nadsázkou lze říct, že dodnes, viz církevní restituce. (Matula, 2015)

Z historického hlediska lze správu dělit na:

- Primitivní
- Archaickou
- Feudální
- Stavovskou
- Absolutistickou
- Etatistickou (Pomahač, 2011, s. 7)

### 3.3 Charakteristika municipálních jednotek

#### 3.3.1 Municipalita

Pojem municipalita je latinského původu: municipium = město s určitou samosprávou. V této práci se hovoří o Územní samosprávě. (slovník cizích slov, ©2005-2017)

#### 3.3.2 Územní samospráva

Jsou dva způsoby, jak vznikala územní samospráva:

- Přirozeně v podobě obcí a měst.

**Obec** byla a je základem společnosti a v moderní době je základní stupeň územní samosprávy. V České republice se používá zkratka ZÚSC – základní územní samosprávní celek. Kromě funkce základního stupně územní samosprávy, je obec samostatným ekonomickým subjektem, který zabezpečuje pro své občany některé služby. (Peková, 2004, s. 12)

- Uměle – z vůle státu jako vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni – VÚSC – vyšší územní samosprávní celek.

### 3.3.3 Dělení územní samosprávy

Územní samospráva není jednolitý celek, ale člení se na více stupňů. V České republice je územní samospráva dvoustupňová.

**První stupeň** tvoří základní, přirozené jednotky – obce.

**Druhý stupeň** – kraje

Stupně územní samosprávy jsou charakterizovány těmito atributy:

- Geograficky ohraničený územní celek, obydlený společenstvím občanů
- Samosprávou veřejných záležitostí na daném územním celku – to je vlastní kompetence, působnost. (Peková, 2004, s. 13)

### 3.3.4 Funkce a oblasti územní samosprávy

#### 3.3.4.1 Funkce územní samosprávy

Hlavní funkcí územní samosprávy je **samosprávní funkce**. V Ústavě České republiky je v **Čl. 100** zakotveno **právo občanů na fungující územní samosprávu** a to přesně ve znění: (1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. (2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. (3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. (business.center, @2017)

**Vybrané články ústavy** přesně vymezují možné činnosti územní samosprávy – obcí a krajů – jejich samosprávní funkce.

**Citovaná vybraná ustanovení ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky** ve znění pozdějších předpisů, (UZ obce, kraje, hl. město Praha, 2016, s. 5)

#### Čl. 79

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

#### Čl. 99

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

#### Čl. 101

- (1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.
- (2) Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.
- (3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.
- (4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

#### Čl. 102

- (1) Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.
- (2) Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.

#### Čl. 104

- (1) Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.
- (2) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.
- (3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

#### Čl. 105

Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

#### **3.3.4.2 Oblasti územní samosprávy - vztahy**

Pomocí čeho se vlastně samospráva věcí veřejných uskutečňuje? Veřejná správa se uskutečňuje v těchto vztazích:

- Ekonomických
- Politických
- Kulturních a dalších

Vztahy v oblastech jsou na vymezené rozhodovací autonomii, vymezené zákonem. (UZ obce, kraje, hl. město Praha, 2016, s. 5)

### **3.3.4.3 Historie územní samosprávy, financování**

Stejně jako veřejná správa má i územní samospráva dlouhou historii, především ve vyspělých zemích. Jitka Peková ve své publikaci *Hospodaření a finance územní samosprávy* píše: „Finanční hospodaření měst se vyvíjelo často odlišně od hospodaření státu (panovníka). Zejména municipality se většinou potýkaly s nedostatkem finančních prostředků. Rozdíly mezi městy a relativní autonomie měst byly většinou dosti vysoké. Rozdíly vyplývaly nejen z možnosti získat příjmy (často na základě výsadních práv), ale i v rozsahu zajišťovaných veřejných služeb, např. ochrana majetku, osob, kvalita cest, vodovody, kanalizace, které postupně nabývaly na významu, zejména v souvislosti se silící migrací obyvatelstva do měst. Menší rozloha municipalit a jejich uzavřenost však umožňovaly už tehdy lepší přehled a potřebách rozvoje měst a umožňovaly i určitou kontrolu nad hospodařením municipalit. Relativní izolovanost municipalit bránila v 18. století a zejména v 19. století jejich dalšímu rozvoji i rozvoji státu, jehož byly municipality součástí. S rušením nevolnictví a roboty, které byly překážkou dalšího průmyslového rozvoje. Zejména strojové velkovýroby a obchodu, dochází k velkému přílivu obyvatelstva do měst, což klade rostoucí nároky na místní územní samosprávu i na hospodaření municipalit. Stěhování obyvatel do měst tak umožnilo rozvoj velkovýroby, nicméně kladlo nároky na zabezpečování služeb a jejich financování. Od poloviny 19. století můžeme pozorovat významné změny v postavení měst a obcí. Rozvoj výroby a obchodu vede k další diferenciaci municipalit na bohaté a chudé. Příjmy municipalit a možnost zabezpečovat nejdůležitější veřejné služby ve svých lokalitách byly v některých regionech velmi různé. To opět podporovalo migraci obyvatelstva za prací, lepším životem. Rostl význam vyššího stupně územní samosprávy, zpravidla uměle vytvářeného – v českých zemích jako součást Rakouska-Uherska to byly okresy a země. Izolace a nerovnoměrný vývoj měst a obcí se staly jednou z příčin nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu, což přispívalo i ke zpomalování hospodářského rozvoje. V jednotlivých zemích proto postupně docházelo k omezení izolace měst a městských výsadních práv, které se často ještě v té době dochovaly, ze strany úředních vlád – panovníka.“ (Peková, 2004, s. 14 - 15)

**Ve 20. století se jedním z nástrojů, kterým se stát snažil ovlivnit reprodukční proces, staly i veřejné finance. Ve 20. století se změnilo postavení územní samosprávy, především**

výraznější centralizační tendence ve vývoji vztahů mezi územní samosprávou a ústřední vládou.

Centralizační tendence v 1. polovině 20. století ovlivňovaly zejména:

- Světové války – válečné hospodaření bylo třeba centrálně řídit, včetně municipálního hospodářství
- Krizové jevy – vyžadovaly centrální zásahy do hospodářství i na úrovni územní samosprávy.
- Koncentrace a centralizace kapitálu.

Ve 2. polovině 20. století pokračovala migrace z obcí do měst za lepším životem, což kladlo nároky na územní samosprávu – zajištění bydlení, základního vzdělání, zdravotnictví a podobně. Se zvyšující úrovní života občanů byla územní samospráva postavena také před otázkou vyšší hospodárnosti s prostředky určenými do veřejného sektoru. (Peková, 2004, s. 14 - 15)

Jak je známo, historie se opakuje a veřejný sektor není výjimkou, takže v současné době dochází k podobným problémům v malých městech a obcích v podobě řešení procesu suburbanizace u velkých měst.

V demokracii existuje ve státním zřízení:

- **Ústřední vláda**, volený orgán – parlament
- **Územní samospráva** – volené a výkonné orgány, může být vícestupňová. Řídí se zákonem, je to nestátní subjekt, ale je více či méně závislá na státní správě a v některých zemích ze zákona přejímá některé státní povinnosti, kompetence.

Ve druhé polovině 20. století se jako forma veřejné vlády a správy jeví jako samostatné spravování věcí veřejných na území menším, než je stát. Tato forma má základ v zákoně a v tomto období dochází k jejímu posilování. Hovoří o **fiskálním federalismu, dílčí teorii veřejných financí**. Územní samospráva dostává od státu mandát spravovat věci veřejné a přebírá část veřejné správy a to buď na území obce, nebo kraje (v ČR kraje). Federálně uspořádané státy mají zákonodárnou moc rozdělenou mezi ústředně federální orgán a zákonodárné orgány jednotlivých republik v rámci federace. V historii České republiky bylo toto období v letech 1969 až 1992, kdy byla ve federaci s nynější samostatnou republikou Slovensko. (Peková, 2004, s. 13)

V tomto období posiluje **role územní samosprávy**, zejména v jejím základním článku – municipality a to i v oblasti ekonomické. Tímto se také opět dostáváme k **fiskálnímu federalismu**, který je založen na hledání optimální decentralizace alokačních netržních činností, které zabezpečují veřejné statky pro obyvatelstvo. (Peková, 2004, s. 16 - 19)

**V 70. a 80. letech minulého století** dochází v tehdejší Československé socialistické republice k výrazné centralizaci územní samosprávy a vznikaly tak zvané **střediskové obce**. Tento uměle vytvořený stupeň územní samosprávy se nikdy neztotožnil s běžným životem na venkově, dokonce na toto téma vznikla ve filmovém průmyslu mírná parodie v podobě filmu „Vesničko má, středisková“. Snímek je velmi nadčasový, přesně vystihuje tehdejší dobu, mezilidské vztahy a mnohé z toho přetrvává dodnes. V 90. letech dochází k zániku centralizačních snah a naopak nastupují výrazné decentralizační tendence, kdy se dříve násilně připojené obce k městům, odtrhávají a opět získávají status samostatné municipality.

Historie je sice historií, ale i v současné, moderní době velmi významně ovlivňuje územní samosprávu a ani demokratické postupy neusnadnily změnu její struktury, která probíhala a probíhá v rámci reformy veřejné správy.

### **3.4 Reforma veřejné správy a nové směry v řízení obcí**

V minulosti se v reformě veřejné správy promítaly spíše politické vlivy, moc ve smyslu, jak nejlépe mít pod kontrolou dění ve všech oblastech obyvatelstva. Nejvíce patrné to bylo po roce 1948.

Reforma, která probíhala po roce 1990 a nynější vývoj v reformním procesu má za cíl, učinit veřejnou správu co nejvíce efektivní, a při zachování svého poslání, zavádí do vedení základních územních samosprávních celků – obcí, nejnovější poznatky z oblasti kvality řízení managementu ze soukromé sféry. (Olšová, 2007, s. 356)

#### **3.4.1 Metody kvality řízení**

„V České republice se v současné době v souvislosti s modernizací veřejné správy věnuje pravděpodobně nejvíce pozornosti otázce kvality, která je pojímána jako téměř všeobíhající kategorie.“ (Olšová, 2007, s. 358 - 360)

Olšová ve své knize uvádí tyto metody:

### 3.4.1.1 Model CAF (Common Assessment Framework)

Společný hodnotící rámec byl upraven speciálně pro veřejný sektor. Jeho předností je možnost volného šíření (share-ware). Model umožňuje:

- vlastní organizační učení
- snadné získání zkušeností v sebehodnocení organizací, poznat sami sebe
- odhalit vlastní slabiny
- další zlepšování
- srovnání s ostatními organizacemi
- přejímání dobrých praktických zkušeností
- využití v postupech interní finanční kontroly

Obsahuje devět kritérií:

- Kriterium „Vedení“ Zkoumá vypracování a formulování vize společnosti, poslání. Zda je vypracován hodnotový rámec – morální, etický kodex pracovníků úřadu.
- Kriterium „Strategie a plánování“ Shromažďuje informace o současných a budoucích potřebách zainteresovaných stran. Důležité především pro sestavování rozpočtu organizace, v rozpočetnictví.
- Kriterium „Pracovníci“ (management lidských zdrojů). Slouží k vypracování kvalitního přijímacího řízení, následná motivace zaměstnanců, jejich rozvoj a zdokonalování.
- Kriterium „Partnerství a zdroje“ Rozvíjí schopnost získávání klíčových partnerů, uzavírání vhodných smluv. Umožňuje kontrolu a hodnocení výsledků spolupráce.
- Kriterium „Procesy“ (management procesů a změn) navrhování, řízení a zlepšování procesů. Provázanost zaměstnanců se strategiemi, průběžný monitoring.
- Kriterium „Zákazníci/občané – výsledky“ hodnocení celkové spokojenosti občanů s postupem radnice, úřadu. Toto lze dobře použít v přípravě předvolební strategie.
- Kriterium „Pracovníci – výsledky“ Spokojený pracovník – vysoká výkonnost, loajalita, nízké absentérství, fluktuace.
- Kriterium „Společnost – výsledky“ Hodnocení výsledků činnosti správy ve všech směrech života společnosti.
- Kriterium „Klíčové výsledky činností a výkonnosti“ Zkoumá jaké jsou trendy výsledků organizace, míru úspěšnosti a finanční výkonnost – naplňování finančních ukazatelů, plnění finančních rozpočtů, výsledky finančních auditů, kontrol.

### Realizované projekty v ČR

- Realizace evropského modelu zlepšování kvality práce veřejné správy CAF. Program na podporu jakosti rady pro jakost ČR VE SPOLUPRÁCI České spol. pro jakost a Krajských úřadů Libereckého a olomouckého kraje. (2003)
- Implementace Modelu CAF do organizací územní veřejné správy v ČR. Zúčastnilo se 26 úřadů městských, krajských a dva magistráty. (2004)
- Národní politika podpory jakosti. Do projektu se přihlásilo 23 organizací, z toho 3 zástupci z oblasti školství. (2005)
- Implementace Modelu CAF v ústředním správním úřadu. (2006) Pilotní projekt ve státní správě, paralelně probíhá na Úřadu vlády ČR a na Ministerstvu financí. (Olšová, 2007, s. 361)

#### 3.4.1.2 Metoda BSC (*Balanced Scorecard*)

Jedna z metod strategického managementu. Základem je stanovení strategických cílů, které lze čerpat z dokumentů, jako jsou vládní programy, programy rozvoje obcí a krajů, dokumenty politických stran a podobně.

Při určování cílů v BSC modelu jsou brány v úvahu tyto čtyři perspektivy:

- Finanční. Tady je veřejná správa oproti soukromé správě omezená. Potřeby občanů můžou být uspokojovány v omezené míře. Proto je tak důležité mít vše dobře naplánováno, aby se zvýšila efektivita ve formě poklesu nákladů a takto uvolněné prostředky byly použity na zvyšování úrovně služeb obyvatelstvu. Opět se nabízí nutnost finančních kontrol a auditů. (Olšová, 2007, s. 362)
- Zákaznická/občanská. Identifikuje konkrétní potřeby, přání občanů na daném území
- Interních procesů. Řeší se až následně po finanční a občanské perspektivě.
- Učení a růstu. Vytvoření cílů, které umožní dosažení cílů, stanovených v ostatních perspektivách. Patří sem schopnosti zaměstnanců, prohlubování jejich kvalifikace a podobně. (Olšová, 2007, s. 363)

#### 3.4.1.3 Benchmarking

Univerzální metoda pro využití zvyšování kvality, účinnosti a efektivity činností obecních úřadů. Je to nepřetržitý proces srovnávání, měření a kontroly metod vlastní organizace s těmi, jež byly v praxi ověřeny. Metoda se dá chápat jako velmi účinný nástroj učení se. (Olšová, 2007, s. 363)



### 3.5 Územní samospráva a předpoklady jejího fungování

Existují dvě skupiny předpokladů pro správné fungování samosprávy:

- **Legislativní** předpoklady: schválení zákonů, umožňující vykonávání hlavní a vedlejší funkce územní samosprávy
- **Ekonomické** předpoklady: jednotlivé stupně územní samosprávy, umožňující hospodaření s určitou mírou finanční samostatnosti. (Peková, 2004, s. 20)

**Legislativa: upravuje** vznik a postavení všech článků územní samosprávy, jejich působnost, pravomoci a odpovědnost, jejich vnitřní členění a působnost jednotlivých orgánů. V ČR je to zákon o obcích, zákon o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, zákon o krajích. (Peková, 2004, s. 20)

**Vymezuje** samosprávní i přenesenou působnost, vzájemné vztahy mezi státem a územní samosprávou i vztahy uvnitř víceúrovňové územní samosprávy, kompetence při zabezpečování veřejných statků. (Peková, 2004, s. 20)

Příslušné zákony **upravují** ekonomické předpoklady, kde patří:

- vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit
- získávat vlastní finanční prostředky – bez zásahu státu a tyto zařadit do svého rozpočtu
- sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něj. Rozpočtové činnosti jsou základem odděleného hospodaření územní samosprávy od státu. (Peková, 2004, s. 21)

#### 3.5.1 Role územní samosprávy

Role, nebo-li funkce územní samosprávy se sice dotýkají rozdílných oblastí života občanů, ale přes tento fakt na sebe navazují a jsou spolu propojené.

- **Sociální:** rozvíjení kulturně sociálních služeb
- **Územně technická:** maximální využití daných územních podmínek
- **Ekonomická:** zmírňuje místní, či regionální následky tržního selhání. (Peková, 2004, s. 23)

##### 3.5.1.1 Ekonomická role územní samosprávy

Ekonomická role územní samosprávy je tou nejdůležitější, neboť zajišťuje veřejné statky pro obyvatelstvo, zmírňuje negativní nedostatky tržního selhání. Pro vykonávání těchto činností, potřebují jednotky na všech úrovních územní samosprávy, jednoduše řečeno - peníze. A

všude tam, kde se s penězi nakládá, je nutné mít finanční řád a systém pro nakládání s penězi, ať už se jedná o soukromý, či veřejný sektor. Bohužel, jak už bylo v úvodu této práce uvedeno, dochází ve finanční oblasti k negativním jevům, např. korupce, či zpronevěra veřejných prostředků. Aby nedocházelo k této činnosti, či alespoň byla eliminována, existuje finanční systém ve veřejné správě, propracovaný na jednotlivé úrovně územní samosprávy a zpětná kontrola – finanční kontrola, audit. (Peková, 2004, s. 23)

### 3.6 Finance a řízení - rozpočet a finanční systém územní samosprávy

#### 3.6.1 Finanční systém

Finanční systém územní samosprávy tvoří:

- **Rozpočet:** plán jednotlivých činností na určité období, vyjádřený v peněžních jednotkách – náklady/výnosy
- **Mimorozpočtové fondy** (Kubíčková a Otrusinová, 2011)

##### 3.6.1.1 Územní rozpočet, rozpočtový proces, rozpočetnictví

Pojem *územní rozpočet* v sobě představuje rozpočet obcí a krajů. Tyto rozpočty se v podstatě rovnají státnímu rozpočtu. Ovšem v praxi se na tyto rozpočty nahlíží jako na decentralizované, zahrnující rozpočty obcí a krajů, v ČR tak existuje přibližně 6 258 územních rozpočtů. (Peková, 2004, s. 196)

**Územní rozpočet je:**

- **Nejdůležitějším finančním plánem** pro každou jednotku samosprávy. Ze všech druhů finančních plánů je nejdůležitější **roční rozpočet**.
- **Nástroj řízení:** v rámci zákona může podpořit a rozvíjet žádoucí činnosti a služby pro občany. Může také potlačovat nežádoucí jevy, pokud se na daném území vyskytují.
- **Nástroj k prosazení a uskutečnění cílů** regionální a municipální politiky. Každý starosta, hejtman vstupuje do politiky s určitou vlastní vizí, představou vývoje svého území. Samozřejmě, že v rámci této činnosti postupuje v souladu se zákonem, každé rozhodnutí je projednáváno a schvalováno v zastupitelstvu.
- **Decentralizovaný peněžní fond.** Tvorba, rozdělení a využití fondu je na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.

- **Bilanci.** Z hlediska účetní bilance musí zachovat zásadu vyrovnaní. Někdy se stane, že pro splnění této podmínky nejsou k dispozici rezervy a v takovém případě jednotka použije půjčku – návratné finanční prostředky. (Peková, 2004, s. 207 – 211)

**Sestavení** územního rozpočtu a **hospodaření** podle rozpočtu je **povinné ze zákona**. Rozpočet se sestavuje na rozpočtové období, zpravidla se kryjící s kalendářním rokem. Podle Pekové (2004, s. 201) lze hospodaření územní samosprávy charakterizovat následujícím vztahem:

$$F_1 + P - V = F_2$$

kde  $F_1$  – stav peněžních prostředků v rozpočtu na počátku rozpočtového období

$P$  – příjmy

$V$  – výdaje

$F_2$  – stav peněžních prostředků v rozpočtu na konci rozpočtového období

Postup při sestavování rozpočtu:

- Příprava rozpočtu
- Předběžný rozpočet příjmů
- Předběžný rozpočet výdajů (odpisový plán, rozpočet osobních nákladů, čerpání fondů..)
- Projednání rozpočtů včetně dotací, grantů
- Sestavení a schválení rozpočtu
- Kontrola a hodnocení

**Plánování výdajů:** Výdaje na příští období se plánují podle skutečného vývoje v minulosti.

Rozpočetnictví, druhy rozpočtů:

- Rozpočet celé organizace
- Vnitroorganizační, útvarový rozpočet
- Rozpočet provozní, investiční (pořízení majetku)
- Rozpočet mezd
- Rozpočet jednotlivých činností (hlavní, vedlejší)
- Rozpočetní účetní výkazy
- Sestavování rozpočtů dle metodiky
- Kontroly plnění rozpočtů (Kubičková a Otrusínová, 2011)

### *Rozpočtový proces*

Územní samospráva sestavuje:

- **Rozpočet** na shodné rozpočtové období celé rozpočtové soustavy a to na jeden rok.
- **Rozpočtový výhled**: na dobu 2 až 5 let
- **Rozpočtové provizorium**: pokud není rozpočet schválen před 1. Lednem, řídí se ÚSC do doby schválení rozpočtu, rozpočtovým provizoriem.

Etapy rozpočtového procesu jsou ovšem rozloženy na dobu 1,5 až 2 roky. Na sestavení rozpočtu se svou činností podílejí jak volené orgány, tak výkonné orgány. (europarl.europa.eu, ©2017)

### **„Právní rámec rozpočtového procesu obcí a dobrovolných svazků obcí**

Schneiderová ve své knize Rozpočtová skladba uvádí:

- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.
- Čl. 99 a násl. Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí.
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.
- Vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu..“ (Schneiderová, s. 239)

### **Postup sestavování rozpočtu**

Není stanovený jednotný postup sestavování rozpočtu u nepodnikatelských organizací. Pro územní samosprávné celky je však v zákonu č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

územních rozpočtů ministerstvem financí stanoven přehled povinností při sestavování rozpočtu. Těmito pravidly se řídí starostové a rozpočtáři. (Schneiderová, 2015, s. 240)

Schneiderová dále uvádí, že: sestavování rozpočtu je rozděleno na přibližně 23 kroků, z nichž některé z nich musí být vždy splněny. Pokud se nedodrží, je to kontrolním úřadem hodnoceno jako správní delikt a hrozí pokuta až do výše 1 mil. Kč. (Schneiderová, 2015, s. 240)

**Povinné činnosti při sestavování rozpočtu** (v závorkách jednotlivé paragrafy zákona 250/2000Sb.):

- sestavení rozpočtového výhledu (§3)
  - určení finančních prostředků na spolufinancování projektu financovaného z EU (pokud se uskuteční)
  - zveřejnění návrhu rozpočtu na úřední desce 15 dnů před projednáním (§11)
  - zpracování rozpočtu podle rozpočtové skladby
  - stanovení podmínek rozpočtového provizoria a jednat podle nich (§13)
  - po schválení rozpočtu provést jeho rozepsání (§14)
  - provádění finanční kontroly svého hospodaření a hospodaření zřízených a založených organizací v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb. (§15)
  - evidování rozpočtových opatření podle časové posloupnosti
  - zajištění přezkoumání hospodaření
  - zveřejnění návrhu závěrečného účtu na úřední desce 15 dnů před projednáním (§17)
- (Schneiderová, 2015, s. 240)

**Činnosti, které nejsou při nedodržení postiženy pokutou:**

- schválení schodkového rozpočtu (v případě doložení úhrady navrhovaného schodku)
- provádění změn v rozpočtu
- řídit se rozpočtovým výhledem při sestavení rozpočtu
- sledování podnikatelské činnosti a prostředků mimo rozpočtové příjmy a výdaje
- stanovení závazných ukazatelů
- sestavení závěrečného účtu a jeho projednání s výhradami/bez výhrad
- vydání zřizovací listiny organizační složky obce a příspěvkové organizace
- zveřejnit údaje p zřízení a změně příspěvkové organizace
- provedení zápisu do OR při zřízení příspěvkové organizace

- schválení účetní závěrky příspěvkové organizace a rozdělení zlepšeného výsledku hospodaření do jejích fondů.

Pokud se schválí Závěrečný účet obce, neznamená to, že je automaticky schválená Účetní závěrka. Při jejím schvalování se postupuje dle vyhlášky č. 220/2013 Sb. a proces schvalování musí mít vlastní usnesení. (Schneiderová, 2015, s. 240)

### ***Rozpočtové zásady***

- zásada každoročního sestavování a schválení rozpočtu
- zásada reálnosti a pravdivosti
- zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti (moderniobec, ©2013)

### ***Rozpočtová opatření***

- rozpočtové provizorium
- přesuny rozpočtových prostředků při zachování celkového původního objemu
- povolené překročení rozpočtu (například mzdy)
- vázání rozpočtových výdajů (moderniobec, ©2013)

## 4 KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Všechno prochází vývojem a ani tak významná činnost jako je kontrola veřejné správy nemůže zůstat stranou a žít si svůj uzavřený svět. Velký význam nabyla po vstupu České republiky do evropské unie a v souvislosti s reformou veřejné správy.

Rektořík a kol. uvádí další z mnoha definic veřejného sektoru, správy:

**Definice veřejné správy z hlediska veřejné kontroly** nabývá velkého významu především proto, že veřejný sektor je ta část národního hospodářství, která ve veřejném zájmu uspokojuje potřeby občanské společnosti pomocí statků a veřejných služeb. Financování probíhá převážně z veřejných rozpočtů. Financování je řízeno veřejnou správou, která rozhoduje pomocí veřejné volby a následně je její rozhodování podrobena veřejné kontrole. **Kontrola má kromě jiného zamezit neefektivnímu využívání veřejných prostředků.** (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 11 – 12)

V soukromém sektoru je také nutná kontrola, ale působí zde tržní a konkurenční prostředí, které má samoregulační funkci a neefektivní prvky eliminuje na minimum, případně odstraní.

Veřejná správa si toto nemůže dovolit, neboť zajišťuje právě ty služby a statky, které jsou pro soukromý sektor nepřijatelné, ale pro občanskou společnost nutné.

Jak už bylo uvedeno, veřejná správa má sklon k neefektivnímu jednání a jako základ eliminace tohoto nežádoucího jevu jsou uplatňovány **kontrolní mechanismy**.

### 4.1 Pojetí a druhy kontrol

#### 4.1.1 Pojetí

Kontrola má v lidské společnosti místo už v dávné historii a v teorii se uvádějí základní pojetí, vlastnosti a funkce kontroly. Kubíčková a Otrusínová (2011) ve své knize zmiňují existenci **šesti druhů pojetí kontrol**:

1. Informační
2. Regulační
3. Institucionální
4. Represivní

5. Motivační

6. Výchovné (Kubičková a Otrusinová, 2011)

**Informační pojetí** – například audit hospodaření obce

- Zjišťování skutečnosti o kontrolované jednotce
- Srovnání skutečnosti s očekáváním
- Nalezení rozdílů a jejich popsání. Zjištění četnosti odchylek. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 24)
- **Regulační pojetí** – zpětná vazba, odstranění odchylek například vnitřní kontrolou hospodaření s dotacemi obcí. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 24)

**Institucionální pojetí** – také jako regulační, ale popsáno ve vztahu ke kontrolním orgánům, provádějícím kontrolu. Například ČOI, NKÚ, Úřad pro jadernou bezpečnost, Česká školní inspekce, Veřejný ochránce práv, auditorské a účetní firmy, kontroly finančních úřadů, úřadů práce apod. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 24) **Represivní pojetí** – vyvození důsledků ze vzniku negativních odchylek

**Výchovné pojetí** – výchova k přesnosti, dodržování pravidel, metodická pomoc kontrolovanému subjektu. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 25)

Vazby mezi kontrolním úřadem a kontrolovaným subjektem:

- Zpětná, kontroluje se minulé období.
- Dopředná, nabývá čím dál tím větší důležitosti v duchu hesla „Kdo řídí - kontroluje“ Dopředná funkce také vychovává proti korupci. Pro účinnou pomoc a význam dopředné funkce je nutné mít dobré organizační schéma s precizním vymezením pravomocí a všech vazeb, které vznikají v procesu kontroly. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 25)

#### 4.1.2 Druhy kontrol

„Kontroly lze rozlišovat podle různých kritérií. Dále jsou uvedena ta kritéria, která mají obecnou platnost, ale také mají bezprostřední vztah k veřejnému sektoru.“ (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 27) Autoři dále uvádějí konkrétní druhy kontrol a jejich popis:

- 1) Podle **počtu subjektů kontroly**:
  - individuální (jeden subjekt kontroly)
  - koordinovanou (více subjektů kontroly)



Obě mohou být souborné (kontroluje se vše, je úplná), namátkové (náhodný výběr kontrolovaného úseku), výběrová (existuje přijaté pravidlo výběru)

m) Podle vztahu kontroly k **objektu kontroly:**

- **Vnitřní:** uskutečňuje subjekt kontroly, který je zároveň součástí kontrolovaného systému, opět pravidlo „kdo kontroluje, ten řídí“. Hodnotí celkové výsledky všech kontrol. Kromě uvedení rozborů hospodaření organizace, navrhuje zlepšení vnitřního systému kontroly i systému řízení jako celku. Může jít i o kontrolu podřízených, subjektem zřízených jednotek
- **Vnější.** U této kontroly neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. Kontrolující orgán kontrolovanou jednotku nezaložil, nezřídil. Význam a úloha vnější kontroly se promítá do všech pojetí kontroly, především do informačního, regulačního a výchovného.

n) Podle vymezení **kontrolního systému k určitému objektu** (odvětví) existují kontroly:

- Veřejné správy (finanční kontrola)
- Dopravy (Drážní úřad, drážní inspekce, Dopravní úřad, státní letecká inspekce)
- Zdravotnictví (Hlavní hygienik ČR, Český inspektorát lázní a zřidel)
- Školství (Česká školní inspekce, senáty vysokých škol)

o) Podle **organizačního vztahu** existuje:

- Vertikální. Je obsahem základních povinností každého vedoucího, opět zásada „Kdo řídí, ten kontroluje“
- Horizontální. Uskutečňuje se mezi pracovníky a pracovními kolektivy na stejném stupni řízení. Lze ji také nazvat jako porovnávací kontrola.

p) Podle **systému kontroly:**

- Plánovitá (systematická a plánovitá na podkladu vypracovaného plánu kontrolní činnosti)
- Operativní (kontrola běžné, každodenní opakující se činnosti, využití především ve veřejné správě).

Obě kontroly jsou v podstatě prevencí řízených systémů.

q) Podle **časového vztahu:**

- Předběžná. Možnost vyloučení případných nedostatků.
- Průběžná. Kontroluje současný stav a podle charakteru zjištěných odchylek se zaměří na dílčí oblast.

- Následná. Kontroluje plnění přijatých opatření z předešlých kontrol.
  - Soustavná. Představuje vysoké náklady a počet pracovníků.
  - Občasná. Nepravidelná činnost, například při předávání majetku, funkcí.
- r) Podle **využití specifických nástrojů**:
- globální forma kontroly. Nástroje řízení-účetnictví, pravidelná hlášení, statistické výkazy.
- s) Podle **vztahu kontroly k podstatě věci**:
- Formální. Zaměření na formální stránku, nař. Podpisové oprávnění, úplnost údajů, číselná správnost.
  - Neformální. Věcná správnost, zda jsou operace účelné a hospodárné.
- t) Podle způsobu **měření jevů** na:
- Slovní. Používá se při hodnocení pracovníků, vyjadřování příčin apod.
  - Hmotnou. Vyjadřuje se fyzikálními jednotkami a je nejpřesnější.
  - Finanční. Umožňuje převod jednotlivých jevů a procesů na společné jmenovatele. Jsou to přesné, objektivní informace o sledovaném objektu.
- u) Podle **odborného výkonu** na:
- Odborná (profesionální). Odborné útvary ke kontrole zřízení.
  - Laická (občanská). Především dává podněty pro odbornou kontrolu.
- v) **Veřejná kontrola**. Je realizovaná ve veřejném zájmu. Je velmi náročná a důležitá, neboť se jedná o veřejné prostředky z daní občanů. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 27 - 30)

#### 4.1.3 Základní instituce kontrolního systému

Kontroly můžeme dělit i podle subjektů veřejné správy – institucí.

- Kontrola parlamentem – **Parlament ČR** je nejvyšší orgán zákonodárné moci, kontroluje dodržování ústavy, ústavních a ostatních zákonů, kontroluje vládu a v poslanecké sněmovně kontroluje plnění státního rozpočtu. Jako základní formy kontroly parlament používá plenární zasedání, poslanecké a senátní výbory, komise, průzkumy, interpelace apod.
- Kontrola řízená vládou ČR – **Vláda ČR** je nejvyšší orgán výkonné moci. Kontroluje všechny oblasti státní správy, které spadají do její působnosti. Kontrolu provádějí ministerstva s využitím zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole a zákona č.

320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a dílčích zákonů. Například finanční úřady (zákon 531/1990 Sb.), celní úřady, úřady práce.

- Nejvyšší kontrolní úřad
- Kontrola řízená územní samosprávou
- Veřejný ochránce práv
- Soudní moc (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 32 - 36)

## 4.2 Finanční kontrola ve veřejné správě

### 4.2.1 Právní rámec finanční kontroly ve veřejné správě

Kontrolu ve veřejné správě upravuje Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě č. 320/2001 Sb, platný od 1. 1. 2002. Navazující prováděcí vyhláška MF ČR č. 64/2002 Sb., stanovuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech, strukturu a rozsah správ o výsledcích finančních kontrol, postup a termíny jejich předkládání. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 64)

Zákon byl přijat v době přípravy vstupu ČR do EU. Jeho cílem bylo a je vrátit řídicím pracovníkům veřejného sektoru odpovědnost za řízení. Novelizace zákona č. 298/2007. Respektuje hlavní principy finanční kontroly uplatňované v EU, jakož i zásady obsažené ve směrnici Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí INTOSAI. (Kubičková a Otrusinová, 2011)

*„The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI.“ (INTOSAI, 2004)*

**Zákon 320/2001 Sb., bude od 1. 1. 2018 nahrazen novým zákonem, jehož podoba vzniká v těchto dnech.**

Otrusinová ve své knize Finanční hospodaření municipálních jednotek uvádí, že dosavadní zákon upravuje třístupňovou strukturu systému finanční kontrol:

- První stupeň tvoří Ministerstvo financí jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu.
- Druhý stupeň tvoří správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány veřejné samosprávy jako správci rozpočtových kapitol

- Třetí stupeň tvoří ostatní organizační složky státu, organizační složky územních samosprávných celků a právnické osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky. (Kubíčková a Otrusinová, 2011)

Dále píše, že systém finanční kontroly převzaly všechny organizace a instituce hospodařící s veřejnými prostředky, tj. organizační složky státu (OSS), státní příspěvkové organizace, města, obce (ÚSC), příspěvkové organizace ÚSC, právnické osoby zřízené k plnění úkolů veřejné správy apod. (Kubíčková a Otrusinová, 2011)

Rektořík a Šelešovský se k systému finanční kontroly ve veřejné správě vyjadřují takto. Zákon stanovuje konkrétně předmět, cíle, zásady uspořádání a rozsah finanční kontroly mezi orgány veřejné správy a ostatními útvary nakládajícími s veřejnými prostředky. Zákon je zaměřen vertikální a horizontální systém finanční kontroly, viz. kapitola 2.1.1. Vytváří právní a institucionální podmínky pro zajištění finanční kontroly a prostředků, které České republice poskytlo zahraničí a řeší oprávnění kontrolních orgánů mezinárodních organizací pro provádění finanční kontroly v souladu s uzavřenými mezinárodními smlouvami. (Rektořík a Šelešovský, et al., 2003, s. 64 - 65)

#### **4.2.2 Návrhy nového zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018**

Čerpáno ze sněmovního tisku 1001/0, část č. 1/10Vl.n.z. o řízení a kontrole veřejných financí - EU

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

Stávající systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole je složitý a konkrétní postupy dle prováděcí vyhlášky značně nepřehledné a současný zákon nedává předpoklady pro účinné nastavení systému finanční kontroly, aby zajistil dostatečnou ochranu veřejných prostředků. Schvalovací postupy podle zákona o finanční kontrole jsou rigidní, není možnost nastavení, které by odpovídalo potřebám konkrétní organizace a umožnilo jí bez nadbytečné administrativní zátěže ošetřovat rizika spojená s hospodařením a nakládáním s veřejnými

prostředky. Ve svých požadavcích na veřejnou kontrolu nečiní rozdíl mezi nejmenšími organizacemi, jako například malé mateřské školy, i na organizace se složitou organizační strukturou a organizacemi s tisíci zaměstnanci.

Nakládání s veřejnými prostředky není průhledné a ochrana veřejných prostředků není dostatečná. V řadě případů dochází k neúčelné administrativní zátěži, nadměrnému překrývání, duplicitě a rozporuplným výstupům několika kontrolních a auditních aktivit různých veřejných orgánů. V jiných případech naopak chybí dostatečná kontrola administrativních procesů a finančních operací. Snaha o formální splnění požadavků bez širšího pochopení celkového rámce kontrolního systému má mnohdy za následek vytváření administrativně zatěžujících struktur. Uspokojivě není řešen u orgánů veřejné správy proces provádění kontrol hospodaření s prostředky poskytnutými České republice ze zahraničí. Také není uspokojivě a efektivně zajištěno sdílení kontrolních informací a dokumentace, které by mohlo předcházet opakování již provedených kontrol a nejistotě kontrolovaných subjektů z důvodu rozdílných výsledků kontrol a důsledků z nich. Příčinou těchto selhání systému vnitřního řízení a kontroly jsou i tzv. **korupční kauzy**. (psp, ©1995 -2016)

#### 4.2.3 Některé navrhované změny nového Zákona.....2017 o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018

V návrhu nového zákona o finanční kontrole ve veřejné správě ze dne 19. Prosince 2016 jsou tyto navrhované změny: (Sněmovní tisk 44/0, část č. 3/4, 2016, s.)

:

- v § 1 .....a pracovníků zaměstnanců Úřadu
- vyškrtnut § 3 původního zákona 320/2001 Sb.

(1) Úřad vykonává kontrolu

a) 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;

b) státního závěrečného účtu České republiky;

e) plnění státního rozpočtu České republiky;

d) hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky;

e) vydávání a umořování státních cenných papírů;

f) zadávání státních zakázek.

- v § 5

(1) Úřad zpracovává a předkládá Poslanecké sněmovně stanovisko ke zprávě o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu České republiky, včetně kontrolních závěrů, které byly podkladem pro toto stanovisko

- v § 8 změna v odstavci b) návrh rozpočtu, včetně jeho změn a **rozpočtových opatření**, a závěrečného účtu rozpočtové kapitoly Úřadu,

v § 10 odstavec (6) S funkcí prezidenta Úřadu a viceprezidenta Úřadu je neslučitelná funkce poslance

nebo senátora, soudce, ~~prokurátora~~ **státního zástupce**, jakákoliv funkce ve veřejné

správě, funkce člena orgánů územní samosprávy a funkce v politických stranách a hnutích.

- V § 13 doplnění v odstavci (3) písmena b)

§ 13

...

(3) Kolegium Úřadu schvaluje

b) návrh rozpočtu Úřadu předkládaný Poslanecké sněmovně, jeho změny **a rozpočtová opatření**, závěrečný účet rozpočtové kapitoly Úřadu a účetní závěrku Úřadu sestavenou k rozvahovému dni,

...

- Doplnění v § 17

...

(4) Schválený plán kontrolní činnosti předkládá k informaci prezident Úřadu Poslanecké sněmovně, Senátu a vládě a zveřejňuje jej ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen "Věstník Úřadu") **a způsobem umožňujícím dálkový přístup**.

#### 4.2.4 Systém kontroly ve veřejné správě

*Zdrojem níže uvedeného kontrolního systému ve veřejné správě je osobní konzultace na Ministerstvu vnitra České republiky v Praze, na Odboru veřejné správy dozoru a kontroly. (březen 2017)*

Systém kontroly ve veřejné správě není doposud přesně určen a vymezen. Dílčí postupy jsou sice dané zákonem, ale právo, konkrétně teorie práva popisuje „systém kontroly“ nejednoznačně. Rovněž z terminologického hlediska je členění kontrolní činnosti velmi různorodé, například označení vnější kontrola, dozor, státní dozor apod. Cílem vytvoření systému kontroly ve veřejné správě je určení možného členění „kontrolních činností“ v rámci systému.

Ministerstvo vnitra vede přehled (na základě podkladů ústředních správních úřadů) o většině kontrol realizovanými subjekty veřejné správy a pravidelně jej aktualizuje.

##### 1. Kontrola správních úřadů vůči nepodřízeným subjektům

**A Kontrola vykonávaná správními orgány vůči nepodřízeným subjektům**

##### **i. Kontrola realizovaná ústředními orgány státní správy**

##### **a) Kontrola jiných správních úřadů s celostátní působností**

##### **b) Kontrola jiných správních úřadů s územní působností**

##### **c) Orgány územních samosprávních celků**

Kontrolní orgán: orgány obcí a krajů provádějící kontrolní činnost (např. obecní úřad, krajský úřad)

Kontrolovaná osoba: nepodřízené fyzické a právnické osoby (včetně orgánů VS)

Předmět kontroly: dle věcného zaměření – např. stavební řízení, živnostenské podnikání, životní prostředí, sociální věci...

Zákl. procesní režim: kontrolní řád

Další informace: kontrolní činnost je vykonávána převážně v přenesené působnosti svěřené ÚSC

#### **d) Jiné orgány, kterým byl svěřen výkon působnosti**

#### **e) Kontrola prováděná Policií ČR, obecní policií, v oblasti veřejné správy**

#### **B Finanční kontrola**

##### **a) Veřejnosprávní finanční kontrola**

Kontrolní orgán: orgány veřejné správy

Kontrolovaná osoba: organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, ÚSC, jiná právnická osoba zřízená zvláštním předpisem k plnění úkolů nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky, právnická nebo fyzická osoba, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem a další právnické a fyzické osoby, které jsou na smluvním základě zapojeny do systému řízení nebo využívání prostředků EU podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.

Předmět kontroly: skutečnosti rozhodné pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití

Zákl. procesní režim: zvláštní procesní režim (zákon o finanční kontrole), kontrolní řád se vztahuje jen na některé procesní otázky (např. vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami)

Další informace: nevztahuje se na kontroly vykonávané NKÚ.

##### **b) Finanční kontrola zahraničních prostředků vykonávaná dle mezinárodních smluv mezinárodními organizacemi**

Kontrolní orgán: kontrolní orgány mezinárodních organizací, popř. určení zmocněnci

Kontrolovaná osoba: orgány veřejné správy

Předmět kontroly: finanční kontrola podle zákona o finanční kontrole v rozsahu a za podmínek stanovených mezinárodní smlouvou

Zákl. procesní režim: zákon o finanční kontrole, příslušná mezinárodní smlouva

Další informace: v současnosti se dotýká např. členství České republiky v Evropské unii

### **c) Přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí**

Kontrolní orgán: MF, KÚ, auditoři

Kontrolovaná osoba: obce, kraje, městské části hl. m. Prahy, dobrovolné svazky obcí

Předmět kontroly: pravidelné přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků

Zákl. procesní režim: zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, kontrolní řád

Další informace: povinnost přezkoumání hospodaření jedenkrát ročně, obce si mohou vybrat, zda jim přezkoumání provede KÚ nebo auditor, krajům přezkoumává hospodaření MF, hl. městu Praze MF nebo auditor

### **D Kontrola samostatné působnosti ÚSC**

Kontrolní orgán: Ministerstvo vnitra

Kontrolovaná osoba: obce a kraje

Předmět kontroly: povinností ÚSC v samostatné působnosti (např. nakládání s nemovitým majetkem, fungování zastupitelstva)

Zákl. procesní režim: kontrolní řád, zákony o ÚSC

Další informace: zjišťovací úloha, náprava porušení zákona je na obcích a krajích

### **E 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 ÚSC. V případě veřejnosprávních 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).

## **2. Kontrola v rámci nadřízenosti/podřízenosti**

### **a) Kontrola výkonu přenesené působnosti vykonávaná ÚSC**

Kontrolní orgán: věcně příslušná ministerstva, krajské úřady

Kontrolovaná osoba: obce kraje



Předmět kontroly: výkon působnosti (státní správy) přenesené na územní samosprávné celky

Zákl. procesní režim: kontrolní řád, zákony o ÚSC

Další informace: ústřední správní úřady kontrolují kraje, krajské úřady

kontrolují obce – možnost uložit přímo opatření; jednou za 2 roky je zpracována

Hodnotící zpráva o výsledcích těchto kontrol (aktuálně za léta 2012 – 2013), která je předkládána vládě (nově bude tříletý interval)

### **b) Kontrola dekoncentrovaných orgánů státní správy**

Kontrolní orgán: většinou ústřední správní úřady (např. MPSV, MZdr)

Kontrolovaná osoba: dekoncentrované orgány státu (např. úřady práce, ČSSZ, hygienické stanice)

Předmět kontroly: výkon státní správy těmito subjekty

Zákl. procesní režim: kontrolní řád

Další informace: možnost přímo ukládat opatření

## **3. Vnitřní kontrola**

### **a) řídicí finanční kontrola**

Je zajišťována odpovědnými vedoucími zaměstnanci. Jde o součást 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 sestává ze tří fází, a sice kontroly **předběžné** (kontrola plánovaných a připravovaných operací; nepřipouští slučování funkcí; zajišťuje tak rozdělení pravomocí uvnitř orgánu veřejné správy a odděluje funkci příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního - výjimku tvoří většinou malé obce), **průběžné** a **následné** (zajišťována uvnitř orgánu veřejné správy vedoucími zaměstnanci organizačních útvarů nebo pověřenými zaměstnanci k hospodaření s veřejnými prostředky; cílem je eliminace neekonomického nakládání s těmito prostředky či protiprávního jednání; vedoucí zaměstnanci pak mají povinnost učinit opatření k nápravě těchto nedostatků).

### **b) Interní audit**

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.

Interní audit se zajišťuje **funkčně nezávislým útvar**em, 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 audit, audit systému, audit výkonu**

#### ❖ **Vnitřní kontrolní mechanismy u územních samosprávných celků**

Kontrolní činnosti provádí orgány zastupitelstev obcí a krajů - kontrolní a finanční výbory zřizované dle zákonů o ÚSC, které mají svůj předmět vymezen ze zákona nebo plní úkoly stanovené zastupitelstvem. Procesně postupují dle zákonů o ÚSC.

#### ❖ **Vnitřní kontrola v rámci subjektu (neupravená)**

Jedná se o interní kontrolu v rámci organizace výše neuvedenou a nikde neupravenou. Jde např. o kontrolu docházky zaměstnanců, nastavení procesů (např. zda jsou nastaveny postupy úřadu v souladu se zákonem) apod. Proces si upravuje každá organizace sama. (mvcr, 2017)

## 5 AUDIT VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

### 5.1 Vymezení pojmu *interní audit ve veřejné správě*

#### 5.1.1 Historický vývoj interního auditu

Ačkoliv pojem *Interní audit* zní velmi moderně, jeho počátky sahají do dávné minulosti, již do doby 3500 let před naším letopočtem. Větší význam nabyl v období Starověkého Říma, kde probíhalo *slyšení o účtech*. Na toto slyšení byli tehdejší vládou najímáni tzv. *kvestoři* (quaestors – ti, kteří vyšetřují). Předkládali ústavní zprávy o stavu pokladny, zkoumali účty provinčních guvernérů a snažili se vypátrat podvod a zneužití prostředků. Zde se tedy nachází prostor pro vznik slova *auditor* – ten který uvádí všechny skutečnosti. (Kafka, 2009, s. 10)

#### 5.1.2 Definice interního auditu

V období před rokem 2000 je interní audit různě definován, nebyla daná jednotná definice. Od roku 2002 se veškerá zahraniční i tuzemská literatura opírá o jednu definici interního auditu, která je od tohoto data v rámci Mezinárodních standardů součástí Rámce profesio-  
nální praxe interního auditu, který byl chválen a doplňován správní radou mezinárodního Institutu interních auditorů se sídlem v USA. (Dvořáček a Kafka, 2009, s. 14)

Tato definice vymezuje interní audit jako:

„nezávislou, objektivně ujišťovací a konzultační činnost zaměřenou na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci. Interní audit napomáhá organizaci dosahovat jejich cílů tím, že přináší systematický metodický přístup k hodnocení systému risk managementu, vnitřního řídicího a kontrolního systému organizace (internal Control) a Corporate Governance.“ (Dvořáček a Kafka, 2009, s. 14)

Pokud je definice *interní audit* chápán v *institucionálním významu*, jedná se o funkčně nezávislé oddělení uvnitř organizace a nebo může být zvlášť pověřený zaměstnanec. Zaměstnanec musí být organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur organizace. (Kubíčková a Otrusínová, 2011)

#### 5.1.3 Základní členění auditu

**Interní audit** – provádí vlastní pracovník, při zajištění nezávislosti auditora a kontrolované oblasti.

**Externí audity** – tzv audity prováděné „třetí“ stranou. Třetí strana jako nezávislá akreditovaná organizace. Hlavním účelem auditu je certifikace systému řízení (e-ISO.cz, ©2006)

#### 5.1.4 Rozdělení dle rozsahu auditu

**Komplexní audit** – kontroluje celý systém, účetní jednotku. V praxi v převážně většině v rámci externího auditu. Interní audit výjimečně.

**Kombinovaný audit** – současně prověřovány systémy řízení kvality dle ISO 9001 a systém environmentálního řízení dle ISO 14001. Věnována zvláštní pozornost odborné způsobilosti auditorů společnosti.

**Společný audit** – provádí více auditujících společností. Nutná striktní dohoda o odpovědnosti auditorů společností v jednotlivých krocích auditu. (e-ISO.cz, ©2006)

#### 5.1.5 Oblasti interního auditu

- **Finanční audit.** Ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním
- **Audit systémů.** Jedná se o audit, která prověřuje a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků.
- **Audit výkonu.** Zkoumá výběrovým způsobem užití metod „3E“ i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému. (zakonyprolidí, ©2010-2017)

##### 5.1.5.1 Finanční audit

Stěžejní částí finančního auditu je část věnovaná majetku, konkrétně činnostem při jeho pořízení, vyčíslení hodnoty a zavedení těchto kroků v účetních a jiných výkazech.

Jednotky územní samosprávy jsou vlastníci rozsáhlého majetku, který jim svěřil stát. Na počátku devadesátých let docházelo k převodům ze státu na obce a města. Zatímco soukromá podnikatelská sféra celou dobu například majetek nedávala přímo do nákladů, ale postupně odepisovala, tvořila zdroje na pořízení nového majetku, veřejná správa neměla povinnost odepisování. Během posledních 15 – 20 let ovšem došlo k rozsáhlým investicím do majetku a v rámci účetní reformy na základě došlo ke změnám, kdy i samosprávné územní celky jsou povinny majetek odepisovat. (Zdroj: moderniobec.cz)

Alfred M. King se ve své knize Internal kontrol of Fixed assets v některých kapitolách zamýšlí nad tím, že:

- a) Vnitřní kontrola nad pozemky, budov a zařízení je sice povinná, ale slabá
- b) Vnitřní kontrola zásob je poněkud náročnější při stanovení cen položek a při posuzování, zda jde přebytky zásob, nebo jsou zastaralé
- c) Zda je kontrola a dohled nad auditorskými společnostmi dostačující, především ve veřejné správě.
- d) Auditoři věnují málo času a pozornosti při kontrole nemovitého majetku (pozemky, budovy a zařízení) a klade si otázku *proč*.
- e) *Kdo* je odpovědný za vnitřní kontrolu nad pozemky, budovy a zařízeními.
- f) A na závěr se ptá „ Co je to nejtěžší na práci auditora?“ V odpovědi hovoří o auditu majetku: pokud po prozkoumání 15 záznamů a všech příslušných operací a pokud nejsou v souladu, je zřejmé, že záznamový systém neodráží skutečný majetek ve vlastnictví společnosti a tudíž odpovídá na otázku, že pokud je dobře nastavený kontrolní systém, je práce auditora snadná. (M. King, 2011, s. 1 – 11)

### 5.1.6 Pracovní postup interního auditu

Dvořáček (2003) uvádí tento druh postupu interního auditu.

#### 5.1.6.1 Plánování auditu

Plánování auditu zabezpečuje adekvátní využití kapacit interního auditu a optimální výkonnost jeho činností. Druhy plánů:

- Strategický, na období 3 až 5 let s průběžnou aktualizací
- S roční periodicitou
- Operativní (měsíční, čtvrtletní)

Další druhy plánů: personální, finanční

#### Věcný obsah plánu:

- Spolupráce s třetí osobou
- Monitorování
- Prezentace výsledků
- Účast při tvorbě vnitřních předpisů organizace
- Metodická činnost (Dvořáček, 2003, s. 111 – 113)

### **5.1.6.2 Dokumentace auditu – auditorský spis**

Obsahem spisu jsou všechny podstatné materiály vztahující se k průběhu auditu, získané a vypracované v jeho průběhu. Každý jeden audit má založený zvláštní spis.

Dokládá činnosti v jednotlivých fázích auditu:

- Přípravu
- Provedení
- Prezentace výsledků
- Přijatá opatření a jejich plnění

Spis se zakládá do desek. Titulní list obsahuje identifikační znaky:

- Název organizace a útvaru interního auditu
- Předmět auditu
- Evidenční číslo auditu
- Objekt auditu
- Termín provedení
- Personální obsazení auditorského týmu
- Obsah spisu (Dvořáček, 2003, s. 114 – 115)

### **5.1.6.3 Techniky auditorské práce**

Výběr auditorské techniky závisí na druhu a povaze prováděného auditu. Měla by být vybrána ta, která svým druhem splní beze zbytku svůj účel – zjistí skutečný stav věcí. Druhy technik:

- Rozhovor
- Komparativní analýza
- Postupový diagram
- Analytický přehled
- Výběrový vzorek
- Pozorování
- Srovnávací analýza
- Analogie
- Analýza a synstéza
- Abstrakce
- Indukce a dedukce

- Matematické a statistické metody
- Modelování (Dvořáček, 2003, s. 117 – 119)

#### 5.1.6.4 Proces auditu



Obrázek 5.1.6.4-1 Schéma: Proces auditních operací (mfcr, ©2005-2013)

#### 5.1.6.5 Auditorská zpráva

Dvořáček ve své knize cituje: “Výsledkem práce útvaru interního auditu jsou auditorské zprávy. Jsou tím jediným, co audit „prodává““ (Dvořáček, 2003, s. 122)

Zpráva v předepsané písemné formě uvádí výsledky průzkumu, šetření, analýz, které proběhly při provádění auditu. Důležitou součástí jsou doporučení vhodných korekčních opatření, vedoucí k odstranění zjištěných nežádoucích prvků.

Obecné požadavky na podobu auditorských zpráv určují Standardy pro profesionální praxi interního auditu. (Dvořáček, 2003, s. 122)

#### Náležitosti a požadavky:

- Pečlivá a detailní úprava
- Správná stylizace
- Jednoduché a přehledné uspořádání
- Normalizovaná struktura zprávy
- Stručnost, věcnost, přesnost (Dvořáček, 2003, s. 122)

Jednoduchým návodem pro odborné zpracování textu samotné zprávy může být tzv. „Desatero pro účinné zpracování auditorské zprávy“

1. Piš pro budoucího čtenáře a vezmi v úvahu jeho odborný profil. Nejdůležitější nález uveď jako první.
2. Piš zprávu co možná nejstručnější, nejkratší, ale s dobrou vypovídací schopností.
3. Vyhní se subjektivním soudům, jak je to jen možné. Posouzení vždy odborné.
4. Používej jednoduchá slova, ne adjektiva, jasně formuluj.
5. Čísla zaokrouhluj, detaily uváděj v příloze.
6. Ujisti se, práce naplňuje řetězec příčina – účinek. Ověř si, že všechna doporučení jsou proveditelná v praxi.
7. Poskytni svou zprávou kredit pro získání dobré představy o problému a potřebných opatření
8. Vyhní se výrazům, která nejsou jednoznačná a která mohou urazit auditované
9. Pokud o ně auditovaní požádají, udělej formulační změny vyplývající z diskuze k auditorské zprávě, ale pokud se nezměnily podmínky, nepřistupuj na zbytečné kompromisy.
10. Edituj pečlivě: pravopis, obsahovou stránku práce, odvolávky na použité informace, logickou strikturu zprávy. (Dvořáček, 2003, s. 127).

### 5.1.7 Externí audit

Externí audit se řadí k nástrojům pro nezávislý pohled na fungování jednotek - celků územní samosprávy. Kromě podání výsledku kontroly, předává také podněty na zlepšení, doporučuje návrhy na vylepšení procesů a činností, vyhodnocuje aktuální situaci a navrhuje další kroky k efektivnosti řízení jednotky.

Audit musí provádět kvalifikovaný odborník s praktickými zkušenostmi.

Audity jsou prováděny na základě legislativních potřeb nebo pro potřeby vlastníků organizace. (interexpert, ©2016)

Dvořáček ve své knize uvádí: externí audit bývá v drtivé většině případů spojován s auditem finančních výkazů. Ovšem i tady lze nalézt určitý posun a v současné době se záběr auditu rozšiřuje a zahrnuje i méně standardní oblasti pro audit, jako audit jakosti, managementu,



ekologický audit (vítán zejména při rozvíjení environmentálního myšlení vedoucích pracovníků) apod. (Dvořáček, 2003, s. 3)

Výstupem externího auditu je tzv. **výrok**. Podle zákona ve výroku auditor srozumitelně a jednoznačně vyjadřuje svůj názor na to:

- Zda účetní závěrka a výroční zpráva věrně zobrazují stav majetku a závazků, vlastního jmění, finanční situaci a výsledek hospodaření účetní jednotky.
- Zda je účetnictví vedeno úplně, průkazně a správně.

Dle výsledků kontroly mohou výroky auditora nabývat těchto podob:

- Výrok bez výhrad
- Zdůraznění skutečností
- Výrok s výhradou
- Záporný výrok
- Odmítnutí výroku

Ze zprávy auditora by mělo zřetelně vyplývat, který z druhů výroků je vyjádřen. (ucetnictvi.studentske, ©2017)

### 5.1.8 Interní audit versus externí audit

Už sám název interní/externí ukazuje na odlišnost vlastností jedné činnosti, samozřejmě, že to není jediný rozdíl. Oba audity se liší:

- **V personální oblasti:** interní audit uskutečňují vlastní zaměstnanci jednotky, externí uskutečňují zaměstnanci auditorské společnosti a striktní podmínkou je, aby nebyli zaměstnanci auditované společnosti, byli zcela nezávislí na dané společnosti a jeho vedoucích pracovnících.
- **V cílech:** cíl externího auditu je vyjádřit názor na finanční stav auditované společnosti za určité období. Cíl interního auditu jsou více četné, neboť zahrnují celou oblast činností a aktivit dané jednotky.
- **V normách:** externí audit postupuje v souladu s normami a postupy, které jsou mezinárodně homologovány a nelze se od nich odklonit. Interní audit je mnohem pružnější a závisí na předepsaném kontrolním řádu, vydaném společností. (Dvořáček, 2003, s. 22 – 23)

### 5.1.9 Interní audit a podvod

Z převážné většiny se podvod děje pro získání financí, byť nezákonným způsobem. Pro podvedenou společnost to logicky znamená finanční ztrátu. Ovšem není to jen finanční ztráta, podvod má negativní dopad na další oblasti jednotky, nezměřitelný z hlediska času, produktivity a reputace, včetně vztahů se zákazníky. (Zdroj: český institut interních auditorů)

#### 5.1.9.1 Důvody podvodu

Dubis a kolektiv uvádí: podvody většinou začínají v menší míře, ovšem časem mají narůstající charakter, jak se říká „s jídlem roste chuť“. Někteří pachatelé své jednání sami sobě omlouvají s tím, že jde o dočasné půjčky a že vše časem vrátí. Ovšem realita bývá bohužel jiná.

#### 5.1.9.2 Rysy podvodu

Základním rysem podvodu je tlak na jednotlivce. Vychází z důležité finanční potřeby či problému. Například umělé navyšování výkonu, aby si udržel zaměstnání, nebo získal vyšší provizi, zachoval si vysoký standard s lidmi na stejné úrovni podle jeho představ. (Dubis et al., 2011, s. 11 - 12)

#### 5.1.9.3 Příklady podvodu

- Zpronevěra majetku, krádež hotovosti, informací
- Tzv „skimming“ pokud dojde ke krádeži hotovosti společnosti dříve, než je zaevidovaná v účetnictví
- Podvod při platbě nastává, když je faktura neúměrně vysoká. Zaměstnanec si založí fiktivní společnost a této společnosti pak účtuje neexistující služby.
- Podvod při výplatě mezd. Nárokování platu za neodpracované hodiny, za práci přesčas.
- Korupce. Jedná se zneužití svěřené pravomoci k soukromému prospěchu. (Dubis et al., 2011, s. 12 - 13)



### **III. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 6 MĚSTO VALAŠSKÉ KLOBOUKY

### 6.1.1.1 Historie města

Valašské Klobouky leží v oblasti Vlárského průsmyku s královským hradem Brumovem, který je doložen k roku 1255. Brumov tehdy spravoval území ohraničené na severu řekou Dřevnicí, na západě pak řekou Moravou a jihu a východě uherskou hranicí. Řadu privilegií obdržely Valašské Klobouky začaly plnit roli. Nejdůležitější privilegium té Nejsvětější trojice léta 1356 – právo hrdelní. Valašským jako uherské války, třicetiletá



ve čtrnáctém a patnáctém století, kdy hospodářského a soudního centra. doby obdržely na svatvečer 18. Června 1356, bylo to právo trhu a Kloboukům se nevyhnuly pohromy válka a ničivé nájezdy Turků.

Ve druhé polovině 19. století *Obrázek 6.1.1.1-1 Znak města* dochází k vzestupu zbohatlých podnikatelů a k úpadu starých šlechtických rodů. Ovšem ani rozsáhlá zemědělská činnost nedokázala uživit obyvatelstvo a začíná vlna emigrace do USA. Oživení v podnikání nastalo po krizi třicátých let 20. století, například zbrojovka v Bohuslavicích nad Vlárí. Další velká změna nastala po Únoru 1948, zakládají se družstva a rozvíjí se průmysl. Padesátá léta svou negativní podstatou bohužel zasáhla i tuto oblast – existují pamětníci inscenovaného veřejného soudu tzv. protistátní skupiny Světлана a dochází k potlačování a postupnému omezo-  
vání katolické církve. (valasskeklobouky, ©2005-2008)

### 6.1.1.2 Historie správy

Od svého vzniku patřily Klobouky do **broumovského panství**. Do vzniku politických úřadů v roce 1850 vykonávaly dočasně (na státní úřady) patrimoniální úřady správu veřejnou a soudní.

Nové správní uspořádání přineslo změnu a Klobouky náležely do **kraje olomouckého**. Politické úřady se rozdělovaly na instance:

- první instance byla okresní hejtmanství (podkrajské úřady), Klobouky spadaly pod Uherský Brod
- druhá instance byly okresní soudy, v uherskobrodském hejtmanství byly tyto soudy ustanoveny kromě Uherského brodu a Vizovicích, také v Kloboukách

V roce 1855 proběhla velká změna správního uspořádání – byly sloučeny soudní a politické okresy a v dosavadních sídlech soudních okresů byly zřízeny smíšené okresní úřady. Smíšené okresní úřady dostaly kompetence politické, soudní, berní a pokladní. Valašské Klobouky patřily do **uherskohradištského kraje**. (valasskeklobouky, ©2005-2008)

V roce 1860 byly Krajské rozděleny mezi okresní úřady.

dištského kraje místodržitelství



6.1.1.2-1 Pohlednice z roku 1901

kraje zrušeny. pravomoci byly místodržitelství a Pravomoci uherskohradištského kraje převzalo moravské.

Po osmi letech, v roce 1868 přišla další reforma, která se více osvědčila a trvala až do roku 1949. Došlo ke zrušení smíšených okresních úřadů a oddělení politické a soudní správy. Vznikly okresní hejtmanství a soudy. Klobouky patřily do hejtmanství uherskobrodského a byly sídlem okresního soudu.

**Reforma v roce 1949** zrušila dosavadní kraje, vznikly nové kraje a okresy u kterých byla zrušena dvoukolejnost politická a soudní. Nový okres Valašské Klobouky měl rozlohu 465,5 km<sup>2</sup>, patřil do kraje Gottwaldov a spadalo pod něj celkem 47 obcí, například Francova Lhota, Valašská Senice, Vysoké Pole a další.

**V roce 1960** opět došlo ke změně a přeměnou krajů vznikl kraj jihomoravský a byly zrušeny dosavadní okresy. Nové okresy měly širokou územní kompetenci a Gottwaldov se stal krajským sídlem. V dalších letech, především v 80. letech minulého století došlo ke slučování obcí a řada z nich získala status obce střediskové.

**Po roce 1990** nastal opačný proces a sloučené obce získaly zpět samostatnost, kterou původně měly, zanikl pojem a status obcí střediskových. (valasskeklobouky, ©2005-2008)

## 6.2 Valašské Klobouky a současnost

Město valašské Klobouky leží v CHKO Bílé Karpaty, v severním cípu. CHKO byla v roce 1996 vyhlášena biosférickou rezervací UNESCO.

**Statistické údaje města** (valasskeklobouky, ©2016)

Rozloha: 1 411 ha

Nadmořská výška: 405 m. n. m.

Počet obyvatel: k 30. 06. 2016 činí 5001

### **Rozsahy pravomocí, činnosti veřejné správy města**

Podle správního práva a zákona o obcích je město obcí s rozšířenou působností. Rozšířenou působnost vykonávají na základě veřejnoprávní smlouvy. Do správního obvodu města patří 20 obcí s přibližně 26 000 obyvatel.

### **Odbory městského úřadu zajišťující státní správu**

- Živnostenský
- Životního prostředí do něhož je zařazeno školství a památková péče
- Stavební
- Matrika a evidence obyvatel
- Sociálních věcí
- Dopravy a silničního hospodářství

### **Odbory městského úřadu zajišťující samostatnou působnost**

- Finanční
- Investiční
- Odbor vnitřních věcí
- Informatiky
- Euromanažer

Města jsou zároveň zřizovateli příspěvkových organizací. Pro obyvatelstvo zřídilo tyto příspěvkové organizace:

- Základní škola Valašské Klobouky
- Mateřská škola Valašské Klobouky
- Kulturní a vzdělávací středisko
- Dům dětí a mládeže
- Poliklinika

### **V městě také působí instituce státní správy:**

- Úřad práce
- Finanční úřad
- Česká správa sociálního zabezpečení

- Policie ČR
- Katastrální úřad pro zlínský kraj

Podnikání proniklo i do veřejné správy a ani Valašské Klobouky nejsou pozadu. Založilo několik obchodních společností:

- Valašskokloboucké podnikatelské centrum s.r.o.
- Výroba tepla s.r.o.
- Městské lesy Valašské Klobouky s.r.o.
- Valašskokloboucké služby s.r.o.

Město se nachází v poměrně chudém kraji, kde po skončení zbrojařského průmyslu nezůstalo mnoho pracovních příležitostí. Zřízením obchodních společností a získáním statusu obce s rozšířenou působností se nemalou měrou podílí na snížení nezaměstnanosti. (valasskeklobouky, ©2016)

Kromě plnění svých povinností veřejné správy se vedení města snaží o rozvoj regionu a zvyšování životní úrovně obyvatelstva. Město je zapojeno do **projektu Zdravé město a Ma21**. V roce 2015 se stalo oficiálně členem **Národní sítě Zdravých měst**. V rámci projektu se 22. 6. 2016 zapojilo do kampaně zvané Fairtradové město a zastupitelstvo schválilo deklaráci podpory fair trade. Činnost skupiny dosáhla výborných výsledků a **1. 2. 2017 získalo město status Fairtradové město**, jako jedenácté v pořadí v ČR.



Obrázek 6.1.1.2-1 Logo projektu

Ocenění převzala starostka města paní Eliška Olšáková se slovy: „*Jsem za to osobně velice ráda, protože vnímám podporu spravedlivého obchodu jako naši povinnost vůči producentům zboží, které si u nás vyrobit nemůžeme, stejně jako vnímám svoji povinnost podporovat místní producenty a podniky při snaze o zvyšování výkonnosti místní ekonomiky.*“ (valasskeklobouky, ©2011)

## 6.3 Hospodaření města

### 6.3.1 Rozpočet města, roky 2016 a 2017

Město Valašské Klobouky sestavuje rozpočet v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v členění dle rozpočtové sklady.



- **Rozpočet** na rok 2016 byl schválen 16. 12. 2015, usnesením č. 8/1480/2015, **Rozpočet města Valašské Klobouky na rok 2016**. Rozpočet je navržen jako rozchodkou. Schodek ve výši 17 350 tis. Kč., bude kryt přebytkem z hospodaření minulých let. Město plánuje vybudovat:
  - bezbariérové chodníky
  - novou technologii na koupališti
  - novou cisternovou automobilovou stříkačku pro JSDH Val. Klobouky a další objemově méně významné položky (zdroj: webové stránky města)
- Rozpočet na rok 2017 byl schválen dne 19. 12. 2016 svým usnesením č. 16/1384/2016, **Rozpočet města Valašské Klobouky na rok 2017**. Rozpočet byl navržen opět jako rozchodkový. Schodek ve výši 23 233 tis. Bude financován přebytkem z hospodaření minulých let. Návrh rozpočtu byl zveřejněn na úřední desce, jak nařizuje zákon. V následujícím období došlo v Návrhu k provedení změn Oproti zveřejněnému Návrhu rozpočtu města Valašské Klobouky na rok 2017. Schodek byl snížen o celkovou částku 121 tis. Kč. Došlo ke změnám v **položkách běžných výdajů**:
  - snížení příspěvku příspěvkové organizaci Kulturní a vzdělávací středisko o částku 151 tis. Kč
  - zrušení realizace projektu Mikrojesle – snížení o částku 1 117 tis. Kč.
  - navýšení příspěvku TJ Spartak o částku 30 tis. Kča změnám v **položkách příjmů**:
  - zrušení projektu Mikrojesle – snížení o částku 1 117 tis. Kč

V listinné podobě je Rozpočet města Valašské Klobouky na rok 2017 uložen k nahlédnutí v budově Městského úřadu, Masarykovo náměstí 189, Finanční odbor, kancelář č. 301. (valasskeklobouky, ©2016)

Tabulka 6.3.1-1 Schválený rozpočet města na rok 2016

Položka rozpočtu	Částka v tis. Kč 2016	Částka v tis. Kč 2017
Celkové příjmy rozpočtu	97 743	102 353
Financování ve výši	2 751	23 112
<b>Zdroje celkem</b>	<b>100 494</b>	<b>125 647</b>
Běžné výdaje	86 144	86 122
Kapitálové výdaje	17 350	39 525
<b>Výdaje rozpočtu celkem</b>	<b>100 494</b>	<b>125 647</b>

Zdroj: vlastní zpracování z www stránek města

Rozpočet města splňuje vyrovnanou bilanční rovnici příjmů a výdajů

### 6.3.2 Závazné ukazatele na rok 2017

Závazné ukazatele Rozpočtu města Valašské Klobouky byly schváleny Zastupitelstvem města Valašské Klobouky dne 15. února 2017, číslo usnesení 17/164/2017.

Příjmy ve výši 102 535 tis. Kč

Běžné výdaje ve výši 86 122 tis. Kč

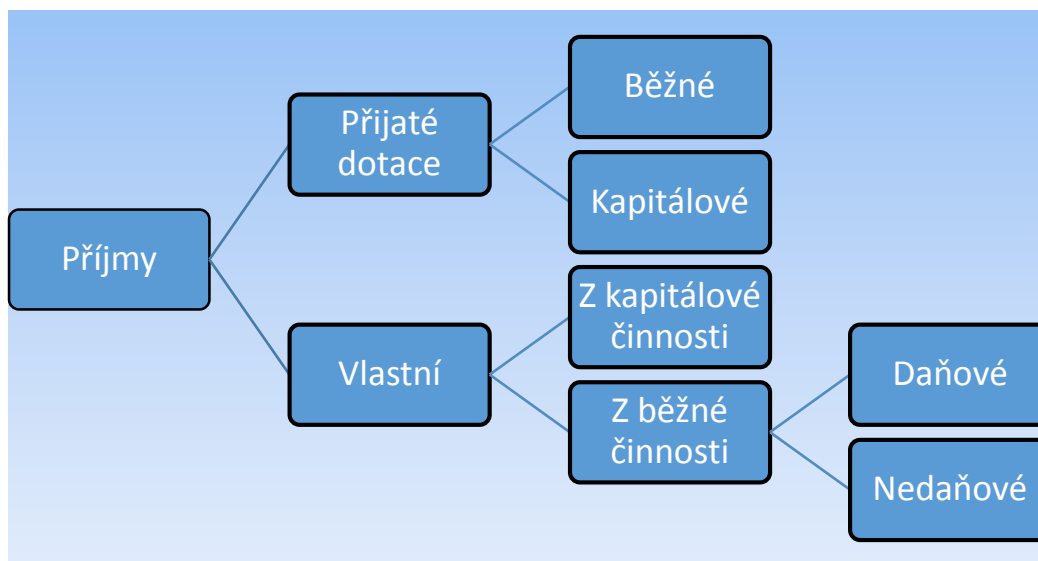
Kapitálové výdaje ve výši 39 525 tis. Kč

(valasskeklobouky, ©2016)

### 6.3.3 Příjmy města

Příjmy města jsou v základním členění rozdělené na vlastní a přijaté. Podrobnější členění je zobrazeno níže. (valasskeklobouky, ©2005)

Graf 6.3.3-1 Grafické znázornění příjmů



Zdroj: Vlastní zpracování

### 6.3.3.1 Daňové příjmy

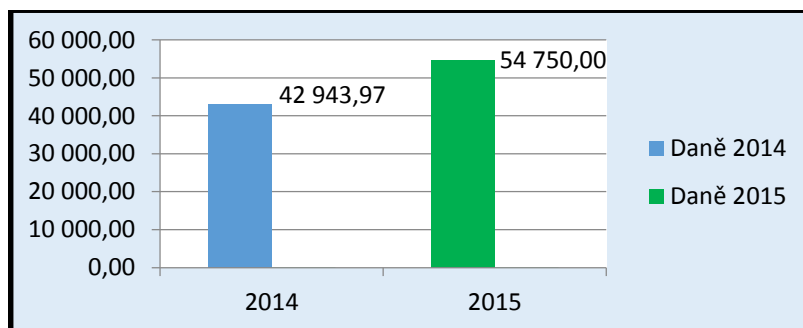
Daňové příjmy tvoří podstatnou část vlastních příjmů. U této kategorie je vidět, jak je důležité mít na spravovaném území vysokou zaměstnanost a rozvinutý soukromý sektor podnikání a především aby podnikatelé měli sídlo firmy totožné s místem podnikání a nikoliv v hlavním městě, jak je v ČR běžnou praxí. (valasseklobouky, ©2016)

Tabulka 6.3.3-2 Daňové příjmy města v letech 2014, 2015

Položka	Daňové příjmy	2014	2015
1111	Daň z příjmů FO ze závislé činnosti a funkčních požitků	10 953,33	11 398
1112	Daň z příjmů FO ze samostatné výdělečné činnosti	721,03	1 288
1113	Daň z příjmů FO z kapitálových výnosů	1 250,62	1 333
1121	Daň z příjmů PO	11 193,63	12 371
1122	Daň z příjmů PO za obce	1 758,07	1 894
1211	Daň z přidané hodnoty	24 302,26	23 697
1511	Daň z nemovitosti	2 765,03	2 769
	<b>Celkem</b>	<b>52 943,97</b>	<b>54 750</b>

Zdroj: vlastní zpracování ze zveřejněných výkazů města

Graf 6.3.3-1 Srovnání daňových příjmů v letech 2014, 2015



Zdroj: vlastní zpracování ze zveřejněných výkazů města

### 6.3.3.2 Příjmy z běžné činnosti - Příjmy z poplatků, kapitálové příjmy

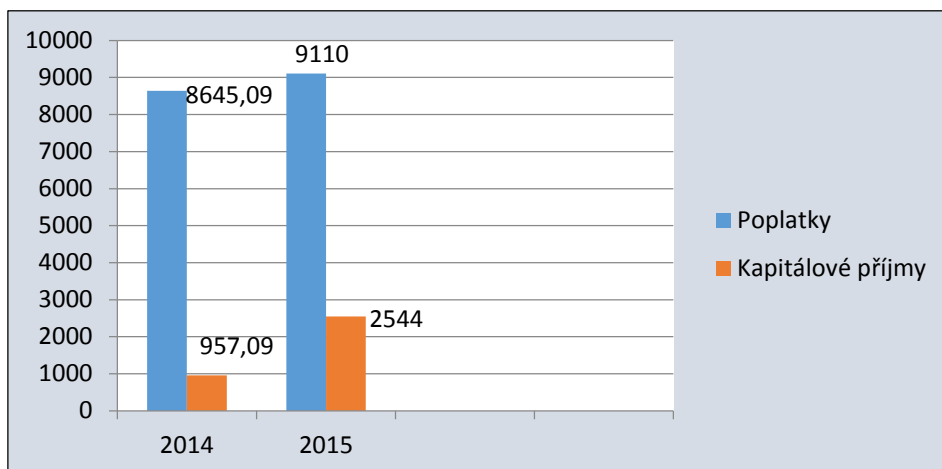
Příjmy z poplatků patří do sekce daňových příjmů a jsou další velmi známou částí příjmů měst a obcí. Poplatky, které nejsou dané zákonem, město může a nemusí vybírat. Výše těchto poplatků také není všude stejná, pokud to situace dovolí, může město reagovat na peněžní sílu obyvatelstva a poplatky stanovit na dolní hranici.

Tabulka 6.3.3-1 Poplatky a kapitálové příjmy města v letech 2014, 2015 v tis. Kč

	<b>Poplatky</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
1333	Poplatky za uložení odpadů	3 233,16	3 857
1335	Poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa	0,01	0
1340	Poplatek za provoz systému nakládání s komunál. odpady	1487,44	1 395
1341	Poplatek ze psů	86,25	85
1342	Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt	12,05	27
1343	Poplatek za užívání veřejného prostranství	53,09	39
1344	Poplatek ze vstupného	17,21	18
1345	Poplatek z ubytovací kapacity	60,71	65
1361	Správní poplatky	3 695,77	3 624
	<b>Poplatky celkem</b>	<b>8 645,69</b>	<b>9 110</b>
3111	Prodej pozemků	192,27	989
3113	Příjmy z prodeje ostatního hmotného majetku	764,82	1 555
	<b>Poplatky</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	<b>Kapitálové příjmy celkem</b>	<b>957,09</b>	<b>2544</b>

Zdroj: vlastní zpracování ze zveřejněných výkazů města

Graf 6.3.3-2 Srovnání kapitálových příjmů a poplatků v letech 2014, 2015



Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 6.3.3-2 Transferové příjmy a ostatní financování města v letech 2014, 2015 v tis. Kč

Položka	Transfery	2014	2015
4111	Neinvestiční přijaté transf. Z všeobecné pokladní správy	444,20	0
4112	Neinvestiční přijaté transfery ze SR v rámci SDV	14 769,80	14 756
4116	Ostatní neinvestiční přijaté transf. Ze SR	5 662,63	8868
4121	Neinvestiční přijaté transfery od obcí	35,82	32
4122	Neinvestiční přijaté transfery od krajů	71,60	89
4153	Neinvestiční přijaté transfery od EU	193,03	0
4213	Investiční přijaté transfery ze státních fondů	555,05	0
4216	Ostatní investiční přijaté transfery ze SR	5627,37	0
42XX	Investiční přijaté transfery	0	22 740
	<b>Přijaté transfery celkem</b>		<b>46 485</b>
81XX	Financování investic z rezerv a fondů města	0	1 838
	Financování celkem	27 359,5	1 838
	<b>Celkem příjmy</b>	<b>27 359,50</b>	<b>48323</b>

Zdroj: vlastní zpracování ze zveřejněných výkazů města

### 6.3.4 Výdaje města

Výdaje města jsou protistranou příjmů a vyrovnávají bilanční rovnici ve financování. Člení se na:

- Běžné – jsou to provozní výdaje, které se pravidelně opakují, například mzdy, spotřeba energií, opravy. Tyto výdaje financuje jak přímo sobě, tak příspěvkovým organizacím, které zřídila a to ve formě transferů.
- Kapitálové – výdaje na financování dlouhodobých potřeb, zpravidla bývají jednorázové, přesahující více rozpočtových období. Opět jsou určeny jak pro vlastní potřebu, tak pro potřebu zřizovaných příspěvkových organizací.
- Plánované: především běžné výdaje a výdaje na investice do hmotného majetku.
- Neplánované: na živelných katastrofách
- Návrtné: například půjčky, úvěry, příjmy uložené na zhodnocení.
- Nenávratné

Výdaje se dále člení podle druhu a odvětví. Je zřejmé, že toto členění se v jednotlivých obcích a městech liší podle rozsahu spravovaného majetku, zřízených příspěvkových organizacích. (valasskeklobouky, ©2016)

Členění výdajů dle druhu a odvětví ve Valašských Kloboukách je uvedeno v následující tabulce.

Tabulka 6.3.4-1 Výdaje dle druhu a odvětví v letech 2014, 2015

Položka	Výdaje	2014	2015
10xx	Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	1 546,84	1 465
22xx	Doprava	1 1506,19	32 891
23xx	Vodní hospodářství	367,50	371
31xx	Vzdělávání	7 294,26	10 948
33xx	Kultura, církve a sdělovací prostředky	8 834,53	12 121
xxxx	Celkem granty ZM, RM a technická podpora	3 069,86	1 702
34xx	Tělovýchovná činnost a rekreace	3 001,68	3 258
3569	Ostatní správa ve zdravotnictví	0,04	53
36xx	Záležitosti bydlení, kom. sl. a územní rozvoj	12 181,79	10 168
37xx	Ochrana životního prostředí	5 194,12	9 422
39xx	Ostatní činnosti související se službami pro obyvatelstvo	1 354,90	1 000
43xx	Sociální věci a politika zaměstnanosti	1 972,38	5 713
5xxx	Bezpečnost státu a právní ochrana	1 499,92	1 639
61xx	Státní moc, správa a ÚS a politické strany	38 924,62	36 535
63xx	Finanční operace	2 343,9	2 864
6402	Finanční vypořádání minulých let	54,72	21
6409	Rezerva neinvestičních výdajů	0	7

Zdroj: vlastní zpracování ze zveřejněných výkazů města



Tabulka 6.3.4-2 Běžné a kapitálové výdaje 2014, 2015 v tis. Kč

Položka	Výdaje	2014	2015
Třída 5	Běžné výdaje	84 256,38	86 177
Třída 6	Kapitálové výdaje	14 890,87	45 541
	Výdaje celkem	99 147,25	131 718

Zdroj: vlastní zpracování ze zveřejněných výkazů města

Ze struktury příjmů a výdajů města je zřejmé, že hospodaří s nemalými prostředky a proto je dle dosavadního zákona o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně kterých zákonů 320/2001 Sb. nakládat s veřejnými prostředky správně, co se týká finančních a majetkových operací a to v souladu s právními předpisy a dosáhnout optimálního vztahu mezi její hospodárností, účelností a efektivností. (odstavec 1, zákona). Proto musí mít dobře nastavený systém financování a kontrolní systém.

#### 6.4 Finanční kontrolní systém na MěÚ Valašské Klobouky v současnosti

Dle zmocnění ze zákona vydal starosta města kontrolní řád. Směrnice upravuje působnost, postavení a povinnosti dané městu dle zákonných norem a nastavuje systém finanční kontroly, vnitřní kontrolní systém, postup jednotlivých řídicích kontrolních orgánů na úseku veřejnoprávní kontroly.

##### Vymezení města dle zákona o finanční kontrole

Město je:

- **Orgán veřejné správy** – účetní jednotkou, která hospodaří s veřejnými prostředky podle § 1, odst. 2. Zákona č. 563/1991 Sb. o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů a podle vyhlášky 410.
- **Kontrolovaná jednotka** – hospodařící s veřejnými prostředky a prostředky k vykonávání svých činností a povinností získává z veřejné finanční podpory.
- **Kontrolním orgánem** – město je povinno vykonávat vnitřní finanční kontrolu v souladu se svou řídicí a kontrolní pravomocí a veřejnoprávní kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory (transferů), kterou jim poskytuje. Kontrolní činnost provádí také u jím zřízených příspěvkových organizací.

### 6.4.1 Systém vnitřní kontroly města

Podle zákona o finanční kontrole se vnitřní kontrolní systém skládá z řídicí kontroly a interního auditu. Město Valašské Klobouky nesplňuje zákonnou povinnost mít samostatné oddělení interního auditu, neboť nedosahuje počtu 15 000 obyvatel. Tato skutečnost ovšem nezabývá město mít kontrolní systém v jiné podobě. Starostka města v rámci svých řídicích povinností ustanovila následující kontrolní systém:

- Pomocí organizačního řádu, vnitřními směrnici stanovila organizační řád. Dále v pracovních náplních zaměstnanců, volených a jmenovaných orgánů města, určila odpovídající pravomoci a odpovědnosti při nakládání s veřejnými prostředky.
- Zajistila vydání vnitřních předpisů k účetnictví, které řeší:
  - oběh účetních dokladů
  - evidenci majetku a nakládání s ním
  - odpovědnost při přípravě, schvalování a provádění kontroly finančních a hospodářských operací
  - zajistila provedení průkazného záznamu a vedení příslušné evidence o všech finančních a hospodářských operacích a provedených kontrolách
  - zajistila vedení příslušné dokumentace průkazných záznamů uvedených v předcházejícím bodě

#### 6.4.1.1 Řídicí kontrola

Jelikož město nesplňuje povinnost samostatného oddělení interního auditu, provádí pouze řídicí kontrolu a to **předběžnou, průběžnou a následnou**.

**Předběžná řídicí kontrola** (zdroj: kontrolní řád města, 2012)

Probíhá před vznikem operace jak finanční, tak hospodářské. Kontroluje se přípustnost a rozpočtové krytí. Kontrolují se rozhodnutí o zahájení investiční, neinvestičních záměrů města, při uzavírání hospodářských smluv, objednávek, tvorbě a úpravě vnitřních předpisů a před zaúčtováním dokladů do účetnictví.

Pro efektivní a účelnou správu s veřejnými

- a) vždy zhodnotit, zda lze nové požadavky zajistit ze stávajícího majetku, nebo pořízením použitého majetku
- b) vždy zajistit cenovou kalkulaci operace – cena materiálu, za hodinu a počet hodin. Nelze sjednávat cenu díla, pořizovaných služeb dohodou

- c) Hodina práce nesmí být vyšší než 600 Kč. Při vyšší sazbě nutno doložit oprávněnost – speciální osvědčení, vysokoškolské vzdělání apod.
- d) cenu materiálu, dlouhodobého majetku určuje nejnižší nabídka (výběr minimálně ze tří možných, možnost doložení internetových poptávek). Cena musí být konečná, včetně všech pořizovacích nákladů. Při splnění zákonných aspektů, je vyhlášena veřejná zakázka.
- e) Cena služeb se posuzuje podle stejných hledisek, uvedených v bodech a) b) d). Je zde pouze modifikace bodu a) nejprve zhodnocení, zda lze službu zajistit stávajícími zaměstnanci
- e) Je povoleno využívat množstevní slevy na množství materiálu i opakující se služby
- f) všechny zakázky povahy hmotného charakteru či služeb musí odsouhlasit objednatel – město
- g) není povoleno sjednávat jednostranné či nestandardní podmínky pro dodavatele, sjednávat úkony ohrožující majetkovou podstatu organizace

#### **Kontrola rozpočtového krytí** (zdroj: kontrolní řád města, 2012)

Probíhá před uskutečněním finanční operace, uzavřením smluv a objednávek. Pokud není kryta rozpočtem, nemůže být uskutečněna. Tato kontrola probíhá i při tvorbě vnitřních předpisů a rozhodnutí ovlivňující výdaje města.

Operace je přípustná, pokud je v souladu s platnými zákony a dalšími právními předpisy, usneseními orgánů města a vnitřními směrnici. Dodržení tohoto aspektu zajistí, že výkon veřejné správy naplňuje pravidlo „3E“ *E*fectivity (efektivita) *E*fficiency (účinnost) *E*conomy (hospodárnost). V kontrolním řádu města jsou „3E“ zajištěna těmito opatřeními:

- a) před poptávkou zveřejní vždy posoudit možnosti zajištění potřeby stávajícím majetkem
- b) vždy posoudit, zda lze potřebu zajistit pořízením opotřebovaného majetku
- c) ceny nelze sjednávat dohodou, ale vypracovat cenovou kalkulaci
- d) sazba za hodinu práce nižší než 600 Kč, při vyšší sazbě oprávněné podložení
- e) cena materiálu, DHM určena nejnižší nabídkou, nebo vyhlášením veřejné zakázky

Cena služeb se posuzuje podle stejných hledisek, uvedených v bodech a) b) d). Je zde pouze modifikace bodu a) nejprve zhodnocení, zda lze službu zajistit stávajícími zaměstnanci

- e) Je povoleno využívat množstevní slevy na množství materiálu i opakující se služby
- f) všechny zakázky povahy hmotného charakteru či služeb musí odsouhlasit objednatel – město

g) není povoleno sjednávat jednostranné či nestandardní podmínky pro dodavatele, sjednávat úkony ohrožující majetkovou podstatu organizace

## **6.4.2 Kontrolní řád města Valašské Klobouky**

### **I. OBECNÁ ČÁST**

Finanční kontrola, vykonávaná podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb.

#### **1) Působnost a postavení města v systému finanční kontroly:**

Orgánem veřejné správy

Kontrolovanou osobou

Kontrolním orgánem

#### **2) Vymezení pojmů**

Veřejné prostředky

Veřejná finanční podpora

Příjemci veřejné podpory

### **II. VNITŘNÍ KONTROLNÍ SYSTÉM**

- a) vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy
- b) je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika
- c) zahrnuje postupy pro včasné, předávání informací o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatření k nápravě:
  - Organizační řád, vnitřní směrnice, pracovní náplně stanovující rozsah odpovídajících pravomocí
  - Vnitřní předpisy k účetnictví
  - Zajištění průkazního záznamu všech operací a provedených kontrolách
  - Zajištění 3E při nakládání při nakládání s veřejnými prostředky
  - Stanovení povinností odpovědných pracovníků města

### III. ŘÍDÍCÍ KONTROLA V SOUVISLOSTI S FINANČNÍMI A HOSPODÁŘSKÝMI OPERACEMI

K zajištění předběžné kontroly plánovaných a připravovaných finančních a hospodářských operací a průběžné a následné kontroly jejich realizace je připojen program kontrol a dispoziční oprávnění k jednotlivým kontrolám při finančních a hospodářských operacích.

a) Předběžná řídicí kontrola před zahájením finanční nebo hospodářské operace (před vznikem závazku.

Rozhodnutí o přípravě finanční nebo hospodářské výdajové operace, které provádí příkazce operace

b) Kontrola přípustnosti operace – provádí příkazce operace, osoba odpovědná za schvalování finančních operací

c) odpovědnou osobou (starostou) stanovená kritéria 3E pro výkon veřejné správy – dle zákona č. 320/2001 § 4, odst. 2

d) Kontrola rozpočtového krytí finanční operace

e) Předběžná kontrola finanční nebo hospodářské operace po vzniku závazku (část finanční kontroly)

f) Kontrola věcné a početní správnosti

g) Kontrola před vlastní úhradou, zaúčtováním formálních náležitostí dokladu

h) stanovení zásad pracovní náplně pracovníků odpovědných za jednotlivé fáze vnitřní předběžné kontroly

### IV. INTERNÍ AUDIT

a) finanční audit

b) audit systémů

c) audit výkonu

### V. ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Na provedení veřejnoprávních kontrol nebo vnitřního auditu města se může podílet přizvaná osoba, která má k dané problematice potřebné odborné znalosti. Přizvaná osoba bude kontrolu provádět na základě živnostenského oprávnění dle pověření starostou města, nebo na základě dohody o práci mimo pracovní poměr.

## VI. PŘÍLOHY

- Program kontrol
- Dispoziční oprávnění k jednotlivým kontrolám hospodářských operací u obcí  
(listinná podoba kontrolního řádu, 2004)

## 7 OBEC ZAŠOVÁ

### 7.1.1.1 Historie obce Zašová

Obec Zašová byla založena začátkem 14. století. Byla součástí meziříčsko-rožnovského panství. Od roku 1549 náležela rodu Žerotínů. Významným počinem rodu Žerotínů tehdejší doby bylo v roce 1714 položení základů nového poutního barokního kostela Panny Marie Zašovské. Do té doby byl v obci dřevěný kostelík, ve kterém Valaši od nepaměti uctívali

památný obraz s děťátkem. Ke pověst o lesním vodě a kapličkou nechal zbudovat své zachránění, Tatary. Toto lesní



Obrázek 7.1.1.1-1 Historie města v

později upravili mniši

v Zašové v roce 1728 vystaven klášter. Vynikající vodu z lesního pramene dodnes denně čerpají návštěvníci i obyvatelé obce. Vodu používají nejen k osvěžení, ale také k vaření kávy a čaje. Podle jejich mínění jsou totiž nápoje připravené z této vody lahodné.

Po zrušení kláštera za císaře Josefa II. byly jeho prostory využity pro školu a později pro první gobelínovou manufakturu, kterou založil akademický malíř Rudolf Schlattauer. Po 10 letech byla manufaktura přeložena do Valašského Meziříčí, kde dodnes existuje. V současné době jsou klášterní objekty využívány Ústavem sociální péče. V roce 1896 byla postavena budova obecné školy, školu navštěvovaly děti i z okolních vesnic. V roce 1963 byla otevřena nová devítiletá škola a stará škola využita pro Dětský domov.

Koncem devatenáctého století vznikla v obci infrastruktura. Už od roku 1889 je v obci pošta, od roku 1891 železniční stanice, od roku 1928 kino.

V novodobé historii rozvoj obce dále pokračoval, v roce 1980 byly vystaveny objekty Mateřské školy, obecního úřadu, kino s tělocvičnou, přestavěno zdravotní středisko, vybudován vodovod, kanalizace.

V roce 1985 došlo ke sloučení s obcí Veselá.

Po roce 1990 byla vybudovaná telefonní síť, plynovod kabelová televize a rozšířena řada sportovních areálů. Po roce 2000 byly realizovány další

Panny Marie vzniku obce se váže zákoutí s pramenem p. Marie, kterou rytíř na poděkování za když prchal před údolí zvané Stračka řádu Trinitářů, kterým byl

investice do sportovního zázemí pro občany a návštěvníky obce. Z obce pochází nebo v ní působila řada významných osobností, například akademik Alois Zátopek, zakladatel čs. Vědy o Stavinoha, Richard Sobotka, Jan Polách, Miroslav



osobností, například akademik Alois seismice, spisovatelé František J.O. Bor, hudebníci Ferdinand Škrobák, Borovička, výtvarníci Milada Jaroňová - autorka proslavených „Zašovských háčkových kytíček“, Jitřenka Svobodová, Dana Trtíková, Václav Jaroň, Václav Holáň a další. (zasova, ©2014)

## 7.2 Obec Zašová v současnosti

Status: obec

Katastrální výměra: 22,52 km<sup>2</sup>

Počet obyvatel k 1. 1. 2016: 3 012

Obec s rozšířenou působností – pověřená obec: Valašské Meziříčí

### Rozsahy pravomocí, činnosti veřejné správy města

Podle správního práva a zákona o obcích, plní Zašová úkoly v samostatné působnosti a vykonává státní správu v přenesené působnosti v rozsahu zákona č. 128/2000 Sb. včetně její místní části Veselá.

### Zatupitelstvo a Rada obce

**Zastupitelstvo obce** má 15 členů. Podřízené útvary Zastupitelstva obce:

- Rada obce
- Finanční výbor
- Kontrolní výbor

Rada obce má 5 členů. Podřízené útvary Rady obce:

- Komise výstavby a životního prostředí
- Kulturní komise
- Komise pro občanské záležitosti

**Služby občanům.** Občané si můžou na obecním úřadě vyřídit tyto záležitosti:

- Nové doklady totožnosti, změnu jména a příjmení ve správním řízení
- Matriční doklady



- Přihlásit k trvalému pobytu

Příspěvkové organizace, kde je obec zřizovatelem:

- Základní škola
- Mateřská škola
- Základní umělecká škola

Spolky na území obce:

- SDH Zašová, SDH Veselá
- TJ Zašová, TJ Veselá
- TK Zašová

Přestože se obec nachází v chudém kraji, dodnes je tu znát vliv bývalého průmyslového areálu Tesla Rožnov, kdy po rozpadu státního podniku vzniklo velké množství soukromých firem, které daly práci tisícům lidem z širokého okolí. Ani obec Zašová nezůstala pozadu a v současné době působí na nevelkém území obce přibližně 45 soukromých firem. (zasova, ©2014)

### **Partnerské obce**

Zastupitelstvo obce Zašová velmi aktivně rozvíjí spolupráci s jinými obcemi a v rámci partnerské spolupráce uzavřela v létě v roce 2003 smlouvu o vzájemné spolupráci s obcí **Nová Lubovňa** (Slovensko). Od roku 2010 spolupracuje v rámci Fondu mikroprojektů s městem **Veľký Meder** (Slovensko). Dále SDH Veselá udržuje družbu s městem Vrútky (Slovensko).

### **7.2.1 Organizační řád obce obecního úřadu**

Organizační řád obce byl schválen radou obce, usnesením 7. 1. RO ze dne 23. 03. 2015. Uveřejněn na webových stránkách obce [www.zasova.cz](http://www.zasova.cz), originál uložen an Obecním úřadu Zašová.

#### **7.2.1.1 Struktura organizačního řádu)**

Struktura organizačního řádu ve zkráceném znění. Celé znění k nahlédnutí uveřejněno na webových stránkách obce.

#### **1. Úvodní ustanovení**

- Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, vymezený hranicí území obce.

- Obecní úřad je orgánem obce.
- Organizační řád obecního úřadu je základním vnitřním předpisem, který upravuje v souladu se zákonem o obcích postavení a působnost úřadu, jeho vnitřní členění, zásady činnosti a řízení, rozsah pravomocí a kompetencí, včetně vzájemných vazeb mezi zaměstnanci.

## 2. Základní ustanovení

- **Postavení a působnost OÚ** upravuje zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění změn a doplňků a další předpisy. OÚ v Zašové plní úkoly v samostatné působnosti a vykonává státní správu v přenesené působnosti v rozsahu zákona č.128/2000 Sb., v obci Zašová včetně její místní části Veselá. Matriční úřad vykonává státní správu i pro obec Střítež nad Bečvou. Ve věcech přenesené působnosti je obecnímu úřadu nadřízen Krajský úřad. Tento úřad kontroluje činnost OÚ na úseku jeho přenesené působnosti, poskytuje odbornou pomoc a ukládá opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole.
- **Vztahy OÚ k Zastupitelstvu a Radě obce** jsou upraveny zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích. Řídí po odborné stránce příspěvkové organizace, jejichž je zřizovatelem. Rozhoduje o poskytnutí informací žadateli podle zvláštního zákona č. 106/9 sb., o svobodném přístupu k informacím. (zasova, ©2014)

## 3. Organizační struktura

- **Organizační struktura obce, OÚ** - viz odstavec 5.2 **Obec Zašová v současnosti**

## 4. Systém řízení

Systém řízení upravuje:

- **Předávání a přebírání funkce**
- **Soustavu řídicích aktů**, z toho organizačních: pro účel práce nutné zmínit *pravidla účetnictví* (směrnice postupu účtování) *inventarizaci*.
- **Zastupování na pracovištích**
- **Kontrolní činnost** – je stanovena povinnost každého orgánu a pracovníka OÚ vykonávat kontrolní činnost v rozsahu vymezené odborné působnosti.
- **Porady**

## 5. Postavení orgánů Obce

- **práva a povinnosti zaměstnanců OÚ: starosta** – mimo jiné odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý rok. Místostarosta – je volen zastupitelstvem, kterému je také za své činnosti odpovědný.
- **Výbory Zastupitelstva obce: finanční, kontrolní.**
- **Komise rady OÚ: Komise výstavby a životního prostředí, kulturní komise, komise pro občanské záležitosti.**

## 6. Závěrečné ustanovení

Organizační řád OÚ Zašová je platný ode dne 23. 03. 2015, kdy byl schválen radou obce Zašová na 4. Schůzi a nahrazuje Organizační řád OÚ Zašová schválený 24. 10. 2011 Radou obce Zašová na 23. schůzi. (zasova, ©2014)

## 7.3 Hospodaření obce

### 7.3.1 Rozpočet obce, roky 2016 a 2017

Obec Zašová sestavuje rozpočet v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v členění dle rozpočtové sklady.

- **Rozpočet** na rok 2016 byl schválen 8. 12. 2015, usnesením č. 8/1 rozpočtovým opatřením č. 16/2015, **Rozpočet obce Zašová na rok 2016**. Rozpočet je navržen jako schodkový. Schodek ve výši 9 560 tis. Kč., bude kryt přebytkem z hospodaření minulých let. Z tohoto přebytku obec plánuje také splácet investiční úvěry poskytnuté na výstavbu bytů nad mateřskou školkou a stavbu KIC. (zasova, ©2014)
- **Rozpočet na rok 2017** byl schválen dne 13. 12. 2016 na 15. zasedání obce jako **Rozpočet obce na rok 2017**. Rozpočet byl navržen opět jako schodkový. Schodek ve výši 11 000 tis. Kč., bude kryt přebytkem z hospodaření minulých let. Z tohoto přebytku obec plánuje také splácet investiční úvěry poskytnuté na výstavbu bytů nad mateřskou školkou a stavbu KIC. (zasova, ©2014)

Oba rozpočty byly vyvěšeny po dobu 15 dnů na úřední cestě a způsobem umožňující dálkový přístup.

*Tabulka 7.3.1-1 Schválený rozpočet obce na rok 2016, 2017*

Položka rozpočtu	Částka v tis. Kč 2016	Částka v tis. Kč 2017
------------------	-----------------------	-----------------------

Celkové příjmy rozpočtu	47 768	56 053
Financování ve výši	9 560	11 000
<b>Zdroje celkem</b>	<b>57 328</b>	<b>67 053</b>
Běžné výdaje	57 328	67 053
<b>Výdaje rozpočtu celkem</b>	<b>57 328</b>	<b>67 053</b>

Zdroj: vlastní zpracování z www stránek města

Rozpočet obce splňuje vyrovnanou bilanční rovnici příjmů a výdajů

### 7.3.2 Vyhlášené veřejné zakázky na rok 2017

- Chodník Zašová – Konečná: zakázka malého rozsahu, stavební práce, mimo režim zákona č. 134/2016 o zadávání veřejných zakázek
- Cvičební prostor ZŠ Zašová: zakázka malého rozsahu, stavební práce, mimo režim zákona č. 134/2016 Sb. o zadávání zakázek

## 7.4 Dosavadní kontrolní systém obce Zašová

Starosta obce je na nejvyšší odpovědnosti za správu a kontrolu majetku obce. Odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý rok. Na nižší úrovni je finanční výbor, který zřizuje Zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo pověřuje finanční výbor úkoly, které, pokud jsou v souladu se zákony, musí finanční výbor plnit. Zastupitelstvo vždy zřizuje finanční a kontrolní výbor, výbory jsou nejméně tříčlenné a členy nemohou být osoby, které provádí rozpočtové a účetní práce n OÚ.

**Finanční výbor:** pod jeho správu spadá finanční problematika. Členové výboru ovládají potřebné obecně závazné předpisy, vyhlášky a metodické pokyny. Při předkládání vlastních návrhů zastupitelstvu, vychází výbor z poznatků svých členů.

### 7.4.1 Kontrolní řád obce Zašová (zdroj: webové stránky obce)

Kontrolní řád obce Zašová obsahuje všechny zákonem předepsané údaje. Je uváděna jeho zkrácená podoba, konkrétní kontrolní mechanismy jsou uváděny v plném znění. Celá, nezkrácená, oficiální podoba je uvedena v přílohách této práce. Kontrolní řád je řádně zveřejněn a je možno do něj nahlédnout na webových stránkách obce.

## 1. Úvodní ustanovení

1.1 Tímto kontrolním řádem (dále „KŘ“) se zavádí vnitřní kontrolní systém dle zákona 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě (dále jen „zákon o finanční kontrole“) v orgánu veřejné správy – **Obec Zašová**.

1.2 Cílem KŘ je vytvořit podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy: zabezpečení včasného zjišťování, vyhodnocování a minimalizace provozních, finančních, právních a jiných rizik vznikajících v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů obce. Tento KŘ zároveň respektuje velikost obce, počet zaměstnanců OÚ, velikost obecního rozpočtu a strukturu příjmů a výdajů.

1.3 KŘ upravuje kontrolní systém obce: zahrnuje veřejnoprávní kontrolu a řídicí kontrolu.

1.4 kontrolní systém obce zahrnuje: veřejnoprávní kontrolu a řídicí kontrolu.

1.5 Kontrolní systém je nedílnou součástí systému řízení.

1.6 Pokud jsou některá ustanovení tohoto KŘ v rozporu s ustanovením jiných organizačních směrnic, platí úprava stanovená v tomto KŘ.

## 2. Vymezení základních pojmů

2.1 Orgán veřejné správy

2.2 Veřejné prostředky

2.3 Veřejná podpora: dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci z rozpočtu obce.

2.4 Správnost

2.5 – 2.7 „3E“

2.8 Veřejnosprávní kontrola: kontrola u zřízené příspěvkové organizace a u příjemců (FO,PO) veřejné podpory z rozpočtu obce nebo u žadatelů o tuto podporu.

2.9 Řídicí kontrola: kontrola zajišťovaná odpovědnými zaměstnanci obecního úřadu v rámci své působnosti vymezené v příslušných organizačních normách nebo popisech pracovní činnosti při přípravě, schvalování, sledování, konečném vypořádání a vyúčtování operací a následném prověření správnosti vybraných operací.

2.10 Kontrolní metoda: se rozumí použitá metoda nebo její vhodná kombinace s jinými metodami vymezenými v §6, odst. 1) zákona o finanční kontrole a v §3 až 9 prováděcí vyhlášky 64/2002 Sb. (dále jen „vyhláška“) při provádění kontrolní činnosti. Kontrolní metoda slouží

k zajištění objektivnosti a úplnosti informací o tom, zda kontrolované osoby naplňují požadavky, na které je kontrola zaměřena.

#### 2.11 kontrolní postup

### 3. Řídící kontrola

3.1 Provádění vnitřní kontroly patří k základním pracovním povinnostem zaměstnanců OÚ v rozsahu jejich pracovních činností

3.2 Zaměstnanci zabezpečují výkon vnitřní kontroly formou předběžné, průběžné a následné kontroly

3.3 Zaměstnanci jsou povinni zejména:

- a) řídit se při provádění kontrolní činnosti zákonem o finanční kontrole
- b) hlásit starostovi neprodleně závažné nedostatky, které zjistili
- c) písemně oznámit starostovi každé zjištění nakládání s veřejnými prostředky, které není v souladu s „3E“
- d) na základě výsledků své kontrolní činnosti přijímat opatření k omezení výskytu zjišťovaných nedostatků a jiných rizik.
- e) vypracovat protokoly ze všech provedených kontrol v souladu s KŘ

3.4 Oddělení pravomocí

3.5 Předběžná kontrola operací

3.6.1 Nejdůležitějším prvkem řídicí **kontroly je předběžná kontrola operací provedená ve 3 úrovních.**

**1. úroveň předběžné kontroly zabezpečuje příkazce operace.**

**2. a 3. úroveň předběžné kontroly zabezpečuje správce rozpočtu**

3.6.2 V případě, že v rámci jednotlivých stupňů předběžné řídicí kontroly budou zjištěny nedostatky, **nemohou být do doby jejich odstranění výdaje, popř. příjmy, které se váží k příslušné operaci realizovány ani nemohou být podepsány příslušné smlouvy nebo objednávky.**

3.6.3 **Příkazce operací** je starosta, popř. jím pověřená osoba

3.6.4 Provedení předběžné řídicí kontroly potvrdí odpovědná osoba svým podpisem.

### 3.7 Průběžná řídicí kontrola

### 3.8 Následná kontrola

## **4. Veřejnosprávní kontrola**

### **4.1. Veřejnosprávní kontrola prováděná u zřízených příspěvkových organizací**

#### **4.1.3 Předběžná veřejnoprávní kontrola u podřízených PO**

#### **4.1.4 Průběžná veřejnoprávní kontrola u PO**

#### **4.1.5 Následná veřejnoprávní kontrola u PO**

### **4.2 Veřejnosprávní kontrola u příjemců veřejné podpory nebo u žadatelů o tuto podporu**

#### **4.2.3 Předběžná veřejnoprávní kontrola**

Před poskytnutím veřejné podpory

#### **4.2.4 Průběžná veřejnoprávní kontrola**

#### **4.2.5 Následná kontrola**

## **5. Zásady veřejnoprávní kontroly**

**5.1 Oprávnění kontrolora:** vstup do kontrolovaných objektů, požadování kontrolovaných originálních dokladů, zajisti písemné potvrzení převzetí dokladů, požadovat písemnou zprávu o přijatých opatření.

### **5.2 Povinnosti kontrolora**

Předložit průkaz kontrolora, písemné oznámení o kontrole, dbát práv kontrolované osoby, zajistit ochranu originálních dokladů, zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech probíhané kontroly. Předložit písemný protokol a ukončené kontrole.

### **5.4 Námitky proti protokolu**

Možnost kontrolované osoby do 5 dnů podat námitku. Pokud nebylo vyhověno odvolání, možnost do 15 dnů odvolání ke starostovi. Proti rozhodnutí starosty se nelze dále odvolat.

### **5.6 Ukončení kontroly**

Věřejnosprávní kontrola vykonávaná na místě je ukončena:

a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo odvolání

b) dnem doručení rozhodnutí, proti kterému se nelze dále odvolat.

### **5.7 Opatření vyplývající z kontrolních zjištění**

### **5.8 Přizvané osoby**

Přizvané osoby ve smyslu §16, zákona o finanční kontrole mohou být kontrolorem pověřeny k provedení dílčí části kontroly.

## **6. Závěrečná ustanovení**

6.1 KŘ je závazný pro všechny zaměstnance obce a příspěvkové organizace zřízené obcí.

6.2 KŘ schválila rada obce dne 2. 6. 2004

6.3 KŘ nabývá účinnosti 1. 6. 2004



## 8 NÁVRH METODIKY VÝKONU INTERNÍHO AUDITU VE VYBRANÝCH OBCÍCH

### 8.1 Úvod

Tato metodika je vypracována pro posílení upřesnění jednotlivých kontrolních kroků a obecného vysvětlení postupu Auditního orgánu, dále jen AO. Postupy jsou podrobněji rozpracovány v interních vnitřních předpisech AO. Pokud se projeví specifické a odůvodněné případy a bude nutno postupovat odlišným způsobem od ustanovení této metodiky, rozhodne o tomto postupu vedoucí pracovník AO.

Metodika je vypracována již dle nového návrhu Zákona ze dne.....2017 o řízení a kontrole veřejných financí.

Metodika bude poskytnuta k dispozici osobám, jež jsou odpovědní za nakládání s veřejnými prostředky, konkrétně pro obce a města do 7 tis. obyvatel.

### 8.2 Vymezení některých pojmů

✓ **Správce veřejného rozpočtu:**

- Obec
- Dobrovolný svazek obcí

✓ **Veřejný subjekt**

- Příspěvková organizace zřízená obcí

✓ **Veřejné prostředky**

- Příjmy veřejného rozpočtu
- Výdaje veřejného rozpočtu
- Aktiva a pasiva
- Peněžní prostředky poskytované z rozpočtu EU a jiné peněžní prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodní smlouvy, které správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt spravuje.

✓ **Veřejný rozpočet:**

- Rozpočet obce
- Příspěvkové organizace
- Dobrovolného svazku obcí

✓ **Schvalující orgán:**

- Rada obce
- Orgán určený ve stanovách dobrovolného svazku obcí
- ✓ Schvalující osoba:
  - U obce, města – starosta
  - U dobrovolného svazku obcí – osoba určená ve stanovách
- ✓ Pověřená schvalující osoba:
  - U ostatních veřejných subjektů – osoba stojící v čele veřejného subjektu
- ✓ Auditní orgán: provádí audit zahraničních prostředků u správce veřejného rozpočtu
- ✓ Řídící ekonomická kontrola hodnocení a ověřování skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky a kontrola nakládání s veřejnými prostředky
- ✓ Veřejná finanční podpora:
  - Dotace
  - Návratné finanční výpomoci
  - Příspěvky poskytnuté z veřejného rozpočtu zřizovatele
  - Prostředky poskytnuté ze zahraničí na základě mezinárodní smlouvy

### 8.3 Vybrané právní předpisy

#### 8.3.1 Předpisy EU

- ✓ Čl. 3 odst. 1 směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států
- ✓ 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.
- ✓ čl. 32 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.
- ✓ čl. 25 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014
- ✓ Čl. 3 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999.

### 8.3.2 Předpisy ČR

- ✓ Zákon ze dne.....2017 o řízení a kontrole veřejných financí, schválen Parlamentem ČR usnesením ze dne s účinností od 1. ledna 2018

### 8.3.3 Pokyny/Rozhodnutí Evropské komise (EK)

Dle vnitřních předpisů AO při výkonu auditu dle vnitřních předpisů je nutné, aby auditoři brali přiměřeně v úvahu aktuální platné pokyny EK.

- ✓ Rozhodnutí Komise C(2013) 9527, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, ve znění Rozhodnutí Komise C(2014) 7372;
- ✓ Pokyny pro Komisi a členské státy ke společné metodice pro hodnocení systémů řízení a kontroly v členských státech – EGESIF\_14-0010-final;
- ✓ Pokyny pro členské státy k auditní strategii – EGESIF\_14-0011-02 final;
- ✓ Pokyny pro členské státy k řídicím kontrolám – EGESIF\_14-0012\_02 final;
- ✓ Pokyny pro členské státy k výroční kontrolní zprávě a výroku auditora – EGESIF\_15- 0002-03 final;
- ✓ Pokyny pro členské státy k vypracování prohlášení řídicího subjektu a shrnutí výsledků za daný rok – EGESIF\_15-0008-03;
- ✓ Pokyny pro členské státy k sestavování, kontrole a schvalování účetní závěrky – EGESIF\_15\_0018-02 final;
- ✓ Informativní zpráva o ukazatelích podvodů pro EFRR, ESF a FS – COCOF 09/0003/00
- ✓ Nepřímé náklady vykazované paušálně, paušální náklady vypočítané na základě standardní stupnice jednotkových nákladů, jednorázové částky - COCOF 09/0025/04; 14.
- ✓ Pokyny ke zpracování chyb uvedených ve výročních kontrolních zprávách - COCOF 11/0041/01

### 8.3.4 Mezinárodně uznávané auditorské standardy (IAAS)

IAAS jsou mezinárodně uznávané auditorské standardy, které musí AO při své práci zohledňovat. IAAS jsou auditorské standardy, specifikované veřejnými a odbornými normotvornými subjekty:

- ✓ mezinárodní auditorské standardy: IFAC – ISA/ISAE
- ✓ mezinárodní auditorské standardy nejvyšších kontrolních institucí, prováděcí pokyny vydané organizací INTOSAI: standardy ISSAI
- ✓ standardy zveřejňované Institutem interních auditorů: standardy ISPPIA

## 8.4 Řídící a kontrolní mechanismy interního auditu

Řídící a kontrolní mechanismy interního auditu musí splňovat podmínky určené v paragrafech zákona, které se k těmto činnostem vztahují.

### 8.4.1 Povinnosti správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu (§ 6)

- ✓ Schvalující orgán, osoba a pověřená schvalující osoba jsou povinny ve vzájemné spolupráci zavést, udržovat, zdokonalovat a vyhodnocovat řízení a kontrolu veřejných financí
- ✓ Schvalující orgán, osoba a pověřená schvalující osoba zajistí, aby výdaje na zavedení, udržování, zdokonalování a vyhodnocování řízení a kontroly veřejných financí byly přiměřené výdajům vynakládaným na činnost, kterou správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt zajišťuje. Berou v potaz zejména povahu, rozsah a složitosti činnosti správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu, objemu jejich veřejného rozpočtu, počet zaměstnanců a možné duplicity řídicích a kontrolních mechanismů.
- ✓ **Vzájemně neslučitelné jsou funkce schvalující osoby, pověřené schvalující osoby a vedoucího útvaru interního auditu.**

### 8.4.2 Správa zahraničních prostředků (§ 7)

- ✓ Auditní orgán provádí výkon auditu u správce veřejného rozpočtu a u veřejného subjektu, kteří se podílejí na správě prostředků poskytnutých ze souhrnného rozpočtu Evropské unie a u příjemce veřejné finanční podpory poskytnuté z těchto rozpočtů (dále jen „audit zahraničních prostředků“).
- ✓ Při výkonu auditu zahraničních prostředků se postupuje podle kontrolního řádu s výjimkou § 9 písm. f), § 10 odst. 1 písm. c) a d), § 12 až 19, § 21, § 24 až 27 a podle § 21 odst. 3, § 27, § 29, § 30 odst. 4 a 5, § 31 až 33, § 34 odst. 2 a 3, § 35 odst. 3 a § 36, pokud přímo použitelné předpisy EU.

### 8.4.3 Střet zájmů (§ 8)

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

## 8.5 Interní audit (IA) a pokyny ke zřízení/zrušení útvaru IA, vlastnosti, personální zajištění, udržování a zvyšování kvality, výkonu, plánu, principy jednotného IA, výstupy IA, ukončení IA

### 8.5.1 Zřízení útvaru IA správce veřejného rozpočtu (§ 22)

- ✓ Správce veřejného rozpočtu zřizuje útvar interního auditu, pokud je splněna alespoň jedna z těchto podmínek:
  - a) průměrná hodnota ročního schváleného objemu výdajů správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 500 000 000 Kč,
  - b) průměrný roční přepočtený stav zaměstnanců správce veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 250 zaměstnanců nebo
  - c) průměrná hodnota ročního objemu veřejných finančních podpor poskytnutých správcem veřejného rozpočtu za posledních 5 let přesahuje 100 000 000 Kč ročně.
- ✓ Správce veřejného rozpočtu, u něhož se útvar IA dle bodů a) až c) povinně nezřizuje, může útvar IA zřídit dobrovolně. V těchto případech se útvar IA řídí § 24 až 29, § 30 odst. 3 a 4, § 31 až § 33, § 34 odst. 1 a § 35 odst. 1.

### 8.5.2 Zrušení útvaru IA (§ 23)

Nesplňuje-li správce veřejného rozpočtu po dobu 2 let žádnou z podmínek pro zřízení útvaru interního auditu podle § 22 body a) až c), může rozhodnout o zrušení útvaru interního auditu.

### 8.5.3 Působnost útvaru IA správce veřejného rozpočtu (§ 24)

- ✓ Útvar IA správce veřejného rozpočtu vykonává IA
  - a) správce veřejného rozpočtu, u kterého se zřizuje, a
  - b) veřejného subjektu v rozpočtové působnosti tohoto správce veřejného rozpočtu.
- ✓ Útvar interního auditu ověřuje
  - a) splnění povinností správce veřejného rozpočtu a veřejného subjektu stanovených v § 6,
  - b) spolehlivost a účinnost řídicích a kontrolních mechanismů,
  - c) soulad operací s cílem řízení a kontroly veřejných financí,
  - d) účinnost řízení rizik v oblasti informačních technologií.

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

#### 8.5.4 Nezávislost IA (§ 25)

- ✓ Útvar interního auditu je samostatným útvarem v organizační struktuře správce veřejného rozpočtu nebo veřejného subjektu přímo podřízeným schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě. Útvar interního auditu u obce je organizačně zařazen pod obecní úřad a útvar interního auditu u kraje je organizačně zařazen pod krajský úřad. Útvar interního auditu je při výkonu interního auditu nezávislý.
- ✓ Zaměstnanec útvaru interního auditu se nesmí účastnit na výkonu řídicích a kontrolních mechanismů s výjimkou řízení útvaru interního auditu.

#### 8.5.5 Personální zajištění IA (§ 26)

- ✓ V útvaru interního auditu jsou zařazeni vždy alespoň 2 zaměstnanci se stanovenou týdenní pracovní dobou upravenou zákoníkem práce.
- ✓ Počet zaměstnanců se stanovenou týdenní pracovní dobou upravenou zákoníkem práce, stanoví správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt proporcionálně ve vztahu k podmínkám uvedeným v bodě 6.5.1 a) až c)

#### 8.5.6 Požadavky na vedoucího útvaru IA, interního auditora a asistenta interního auditora (§ 27)

- ✓ Vedoucím útvaru interního auditu a interním auditorem se může stát pouze fyzická osoba, která má vysokoškolské vzdělání, úspěšně vykonala zkoušku profesní způsobilosti interního auditora a má nejméně dvouletou praxi ve výkonu interního auditu podle tohoto zákona.
- ✓ Asistentem interního auditora se může stát pouze fyzická osoba, která má vysokoškolské vzdělání. Asistent interního auditora může při výkonu interního auditu provádět pouze dílčí práce. Asistent interního auditora činí jednotlivé úkony interního auditu z pověření a pod dohledem vedoucího útvaru interního auditu nebo interního auditora.

##### 8.5.6.1 *Etický kodex interního auditora veřejné správy*

Zachovávat tzv. Etický kodex je vedle odborných znalostí dalším požadavkem pro výkon svěřené funkce auditora. Zaměstnanec, určený pro tuto funkci, jedná dle „Etického kodexu interního auditora veřejné správy“ uvedeném v CHJ-2 Pokyny k jednotnému uplatňování závazných pravidel a doporučení pro výkon interního auditu v orgánech veřejné správy, Standardy s navazujícími dokumenty ve formě „Doporučení pro praxi“ a praktických pomůcek. Výchozí jsou standardy 1200 – Odbornost a náležitá profesní péče.

#### 8.5.7 Zkouška profesní způsobilosti interních auditorů (§ 28)

Osoba interního auditora pro doložení své způsobilosti dokládá úspěšně složenou zkoušku osvědčením, vydaným Ministerstvem financí.

### 8.5.8 Udržování a zvyšování kvality IA (§ 29)

- ✓ Správce veřejného rozpočtu nebo veřejný subjekt jednou za 5 let zajistí provedení externího hodnocení kvality interního auditu podle mezinárodních standardů.
- ✓ Externí hodnocení kvality interního auditu může provádět pouze fyzická osoba, která má nejméně čtyřletou praxi v:
  - a) interním auditu podle tohoto zákona nebo podle mezinárodních standardů,
  - b) auditu zahraničních prostředků podle přímo použitelných předpisů EU
  - c) auditorské činnosti podle zákona o auditorech nebo
  - d) kontrole podle zákona o NKÚ.
- ✓ Vedoucí útvaru interního auditu informuje o výsledcích externího hodnocení kvality interního auditu schvalující osobu nebo pověřenou schvalující osobu.

### 8.5.9 Princip jednotného auditu

- ✓ Základní mechanismus IA spočívá v tom, že každá následná úroveň kontroly staví na úroveň předchozí. Cílem jednotného auditu je předcházení duplicitě kontrolní práce, snižovat celkové náklady na kontrolní a auditní činnost jednotky.
- ✓ Auditní činnosti by měly být sladěny tak aby celkové náklady na tyto činnosti byly ve vyváženém poměru s jejich celkovým užitkem/prospěchem, které po stránce ekonomické a společenské přinášejí.
- ✓ IA musí být prováděn a dokumentován otevřeným a transparentním způsobem.
- ✓ Výsledky a doporučení IA musí být předloženy tak aby je mohly všechny zainteresované strany v řídicích a kontrolních systémech účetní jednotky použít v řídicích a kontrolních systémech své činnosti a tyto se na ně mohly spolehnout.
- ✓ Jasně definované cíle a regulace IA musí poskytnout objektivní základ, podle kterého cíloví uživatelé mohou vyhodnotit podobu řídicích a kontrolních systémů jednotky a stanovit jejich přiměřenost a účinnost.
- ✓ Zásady IA jsou nezbytným předpokladem účinnosti sdílení řízení v oblasti soudržnosti IA. IA prováděný AO musí být účinný a současně musí prokazovat řádně fungující systém řízení a vnitřní kontroly. Shrnuto a podtrženo: účinné fungování AO a všech součástí systému vnitřní kontroly.

### 8.5.10 Výkon IA (§ 30)

- ✓ Správce veřejného rozpočtu, u kterého je vykonáván interní audit podle § 24 odst. 1 písm. a), a veřejný subjekt postupují podle tohoto zákona a mezinárodních standardů.
- ✓ Správce veřejného rozpočtu a veřejný subjekt podle odstavce 3 vydají vnitřní předpis k výkonu interního auditu (dále jen „statut útvaru interního auditu“), kterým upraví
  - a) způsob vydání a náležitosti pověření k výkonu interního auditu,
  - b) způsob zahájení a průběh výkonu interního auditu,
  - c) přizvání třetích osob k výkonu interního auditu v zájmu dosažení jeho účelu,
  - d) práva a povinnosti vedoucího útvaru interního auditu, interního auditora a asistenta interního auditora, včetně povinnosti zachovávat mlčenlivost,
  - e) práva a povinnosti auditovaných.
- ✓ Statut útvaru interního auditu správce veřejného rozpočtu a jeho aktualizaci vypracuje vedoucí útvaru interního auditu a schválí schvalující osoba; v případě obce, schvalující orgán.
- ✓ Správce veřejného rozpočtu sleduje ve Finančním zpravodaji, zveřejněném ministerstvem financí aktualizaci a přehled platných změn v mezinárodních standardech. Finanční zpravodaj je zpřístupněn dálkově.

### 8.5.11 Plán IA (§ 31)

- ✓ Útvar IA zpracuje na základě vyhodnocení rizik střednědobý plán interního auditu a roční plán interního auditu. Střednědobý plán interního auditu se sestavuje na období 5 let.
- ✓ Roční plán IA vychází ze střednědobého plánu interního auditu s přihlédnutím ke každoročnímu vy
  - ✓ hodnocení rizik. Roční plán interního auditu zahrnuje pro jednotlivé plánované interní auditu cíle, předmět a zaměření, zdroje potřebné pro jejich uskutečnění včetně personálního zajištění a předpokládaný časový horizont jejich uskutečnění.
  - ✓ Plány IA schválí schvalující osoba nebo pověřená schvalující osoba; v případě obce, schvalující orgán
  - ✓ Plány auditního orgánu a jejich aktualizaci schválí osoba stojící v čele auditního orgánu.
  - ✓ Útvar IA při plnění stanovených činností postupuje v souladu s plány interního auditu. Vykonat interní audit mimo roční plán interního auditu je možné pouze ve zvlášť odůvodněných případech.

### 8.5.12 Auditní spis (§ 32)

- ✓ Vedoucí útvaru IA, interní auditor a asistent interního auditora pořizují v souvislosti s přípravou a výkonem IA a sledováním plnění přijatých opatření dokumentaci, která umožní doložit ke zjištění interního auditu důkazy (dále jen „auditní spis“).
- ✓ Vedoucí útvaru interního auditu má povinnost zajistit uložení auditního spisu.



### 8.5.13 Auditní zpráva (§ 33)

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

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

✓ Auditovaná osoba ve lhůtě do 15 dnů ode dne projednání návrhu AZ, není-li stanovena lhůta delší, může písemně vyjádřit své stanovisko k návrhu AZ. Stanovisko auditované osoby je přílohou k AZ.

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

✓ Vedoucí útvaru interního auditu schvaluje návrh auditní zprávy a samotnou auditní zprávu, kterou předá auditované osobě a schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě.

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

### 8.5.14 Aditní stopa

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

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

- souladu uskutečněné operace s právními předpisy a opatřeními či postupy, přijatými v mezích těchto předpisů (zásada legality),
- dodržení zásad 3E
- zaznamenání informace o této operaci v účetnictví

### 8.5.15 Ukončení IA (§ 34)

Ukončení IA obsahuje následující body.

- ✓ Řádné ukončení IA bude provedeno doručením auditní zprávy schvalující osobě nebo pověřené schvalující osobě veřejného subjektu, u něhož byl IA proveden.

- ✓ V případě, že po ukončení IA vedoucí útvaru interního auditu, interní auditor nebo asistent interního auditora zjistí, že auditní zpráva obsahuje závažné chyby nebo opomenutí, opraví auditní zprávu a poskytne ji bez zbytečného odkladu všem osobám, které obdržely původní auditní zprávu. Auditovaná osoba může vyjádřit k opravené auditní zprávě své stanovisko.

#### 8.5.16 Sledování plnění opatření (§ 35)

- ✓ Vedoucí útvaru IA, interní auditor nebo asistent interního auditora sleduje plnění opatření směřujících k odstranění zjištěných nedostatků. Nejsou-li opatření plněna, uvedomí o tom vedoucí útvaru interního auditu schvalující osobu.
- ✓ Není-li schvalující osobou zjednána náprava, vedoucí útvaru IA o tom uvedomí příslušný výbor pro interní audit.

#### 8.5.17 Řízení rizik

Řízení rizik patří do řídicích a kontrolních mechanismů, jež spadá do odpovědnosti zejména vedoucích pracovníků. K řízení rizik však přispívají všichni zaměstnanci správce veřejného rozpočtu (obce). Řízení rizik probíhá po celé období činnosti správce veřejného rozpočtu, ovšem zejména v případě významných změn v činnostech obce musí být tato činnost prováděna se zvýšenou pečlivostí.

Jedná se o tato rizika:

- ✓ auditorské riziko (CR - kontrolní riziko, DR - detekční riziko)
- ✓ legislativní riziko
- ✓ riziko spojené s řízením orgánu veřejné správy
- ✓ riziko spojené s porušováním předpisů
- ✓ riziko spojené s náročností a nákladností interního auditu
- ✓ účetní rizika: (spojené s hospodařením s majetkem, se zapojením vlastních a cizích zdrojů, s hospodářskou činností, s nesprávným, nepravdivým nebo neúplným zachycením hospodářských aktiv a pasiv, s hospodařením s fondy, spojené se zálohami, ostatní rizika)
- ✓ rozpočtová rizika (spojené s dodržováním ukazatelů rozpočtu, riziko transparentnosti, úplnosti a reálnosti rozpočtů, s rozpočtovými opatřeními, s plněním rozpočtu, spojené s dotacemi, spojené s mimorozpočtovými zdroji)

Útvar IA v tomto případě koná dle zásady proporcionality a **pouze kontroluje činnost** správců veřejného rozpočtu při řízení rizik. **Interní auditor nemůže být pověřen řízením**

**rizik, neboť by nemohl provést nezávislé a objektivní ujištění.** Pokud by takový případ nastal, jednalo by se o kontrolu mechanismu, jenž interní audit sám nastavoval, jednalo by se o kontrolu sebe sama.

## 8.6 Proces provádění interního auditu

I když je odbor interního auditu součástí organizační struktury správce veřejného majetku (obce), nejedná se činnost externí organizace, musí mít celý proces provádění IA formální charakter a probíhat dle závazných pravidel.

Interní audit účetního období probíhá dle ročního plánu provedení interního auditu.

**Písemné oznámení** o zahájení interního auditu musí obsahovat:

- a) číslo auditu
- b) složení auditorského týmu
- c) předmět auditu
- d) datum zahájení auditu
- e) předpokládaný počet dnů auditu
- f) rozsah auditu
- g) cíle auditu
- h) informace o předložení zprávy

### 1. PŘÍPRAVA

- **Zahájení:** osobně na místě představení auditovaným útvarům a jejich vedoucím pracovníkům členy auditorského týmu, seznámit s účelem auditu a zvolenou metodikou, prodiskutovat časový harmonogram auditu, postup při sjednávání schůzek, možnost přístupu ke všem vedoucím a ostatním pracovníkům, dostupnost relevantních informací a dokumentů (auditní stopy), způsob prezentace zjištění auditu, potvrzení těchto zjištění auditovaným úsekem a projednání návrhu zprávy o auditu, poučit o právech a povinnostech všech zúčastněných osob
- **Prvotní analýza:** předběžná analýza kontrolovaného úseku po stránce:
  - Činnosti (zda nedošlo ke změnám náplně činnosti úseku)
  - Personální (stav zaměstnanců na pracovišti po dobu auditu – nemocnost, dovolené)
  - Technické (nezbytné vyčlenění místa, výpočetní techniky)

- **Program:** podrobný pracovní plán auditních činností, mající stanovený rozsah a cíl auditu. Obsah dokumentu:
  - Přesně vymezená kontrolovaná oblast, cíle, časový rozsah, přidělení členů auditorského na jednotlivé práce, termíny činností.
  - Seznam požadavků na vedoucí pracovníky kontrolovaného úseku odpovědné za relevantní řídicí a kontrolní systém, včetně poskytnutí údajů z příslušného informačního systému a jiných dat kontrolním pracovníkům
  - Předpokládaný termín dokončení auditu
  - Určení, komu bude předána výsledná zjištění auditu, zpráva o auditu.

## 2. VÝKON

Provádění kontrolních metod:

- **Analýza:** prvotní prostudování auditované části činnosti jednotky (např. kontrolního řádu, vnitřních směrnic, pokynů apod.). Po té samotná podrobná a důsledná kontrolní činnost poskytnutých materiálů vztahujících se k auditované oblasti (doklady, knihy, výkazy, statistická hlášení, apod.)
- **Rozhovor:** dotazování na dané téma, ověřování, zda jsou přeepsané postupy s nakládáním veřejných prostředků použity i ve skutečnosti.
- **Testování:** dle druhu konaného auditu se testují všechny operace, nebo pouze vybrané vzorky. Metoda výběru vzorku může být:
  - **Náhodný výběr položek** vzorku ze souboru. Jednotka vzorku je stanovena na základě odborného úsudku. Jednotkou vzorku může operace, doklad nebo žádost příjemce o platbu. Údaje o stanoveném typu jednotky vzorku a o odborném úsudku k výběru vzorku jsou uváděny v kontrolní zprávě.
  - Uplatnění teorie pravděpodobnosti k vyhodnocení výsledků vzorku včetně měření a kontroly výběrového rizika a plánované a dosažené přesnosti
- **Pozorování:** ověřování teoreticky předepsaných postupů s nakládáním veřejných prostředků v praxi, reálnosti postupů, jestli je vůbec fyzicky proveditelná například časová posloupnost činností.

Výstup po použití těchto metod:

- **SHODA:** ideální výstup výše uvedených činností, tzn. shoda předepsaných postupů například kontrolního řádu, směrnic, předpisů se skutečností, početní

správnost částek navedených dokladů do účetního systému, shoda údajů ve výkazech s údaji na dokladech – zda jsou těmito doklady podloženy apod.

### 3. VÝSLEDEK

- **Předběžná zjištění**
- **Návrh zprávy:** navazuje na dokončení prací v auditovaném úseku.
- **Projednání:** výsledků auditu. Nutnost umožnění vedoucímu auditovaného úseku a všem dotčeným pracovníkům vyjádření se ke zprávě o auditu. Fáze projednání je nutná pro formulování opatření k nápravě. Formulování opatření k nápravě se děje prostřednictvím závěrečného jednání, respektive během řízení o sporných otázkách/kontradiktorního řízení.

### 4. REPORTING

- **Zpráva:** konečná verze zprávy obsahuje pouze zjištění, která byla sdělena auditovanému úseku během závěrečného jednání – před předáním návrhu zprávy o auditu. Pokud jsou i po závěrečném jednání, popřípadě po předání návrhu zprávy o auditu odhalena další zjištění (pomocí přezkoumání, získáním dalších údajů), je nutností, aby auditovaný úsek dostal další příležitost na nová vyjádření k nově vzniklé situaci a k adekvátní reakci na ně.
- **Souhrnná zpráva:** tvoří základ pro celkové ujištění o řídicím a kontrolním systému prostřednictvím výročních kontrolních zpráv, výroku auditora, závěrečné kontrolní zprávy a prohlášení o ukončení. Je poskytována všem zúčastněným stranám, které se v rámci své činnosti podílejí na řádné správě a řízení jednotky. Zpráva obsahuje jasná, relevantní vyjádření auditního názoru a kvalifikovaná doporučení, na jejichž základě vedoucí pracovníci auditovaného úseku porozumí problémům, akceptují závěry a včetně auditovaného úseku přijmou navrhovaná opatření k nápravě
- **Seznam opatření k nápravě (akční plán):** tvoří přílohu finální zprávy o auditu. Auditovaný úsek je povinen jej přijmout, zejména v případě, že audit úseku obsahuje závažné nedostatky. Zároveň přijímá termíny jejich implementace a určení individuální odpovědnosti za jejich splnění

#### **Obsah doporučení:**

- návrh nových nebo upravených řídicích a kontrolních postupů odstraňující zjištěné dosavadní nedostatky

- nutná opatření k zajištění shody s plněním cílů úseku v případech nedostatečné přiměřené účinnosti řídicích a kontrolních mechanismů
- vyznačení přebytečných, duplicitních či kontraproduktivních řídicích a kontrolních mechanismů.
- opatření vedoucí k vyloučení zneužití zjištěných nedostatků systému.

## 5. MONITORING

- Sledování plnění opatření k nápravě

### 8.6.1 Audit systému

Tento druh auditu je uváděn pro svoji nezbytnost, neboť pokud není správně nastaven systém, nemůžou odpovídajícím způsobem fungovat řídicí a kontrolní procesy správce, který nakládá s veřejnými prostředky. Povinnosti, druhy výstupů jsou stejné jako v bodě 6.7. Celkový závěr za auditovaný řídicí a kontrolní systém je podložen definovanými klíčovými požadavky pro všechny klíčové subjekty implementace. Provádí se jednou za účetní rok.

### 8.6.2 Audit operace

Časový plán auditu operace: jedenkrát ročně

Podklad: výkazy povahy auditní stopy

Metoda: vybraná metoda v souladu s auditní strategií, schválená auditním orgánem

Kontrolované skutečnosti operace – hodnotící hledisko:

- Prověření legality a správností údajů
- Prověření výběru operace v souladu s kritérii výběru pro operační program
- Prověření dodržení podmínky, že operace nebyla plně provedena před podáním žádosti o financování v rámci operačního programu
- Prověření dodržení provedení operace v souladu rozhodnutím o schválení
- Prověření splnění veškerých platných podmínek funkčnosti, použití a cílů, které mají být dosaženy.
- Prověření, zda požadované podklady nabývají vlastnosti auditní stopy

Dále se ověřuje zda:

- Vyplacení příspěvku z veřejných zdrojů proběhlo v souladu se zákonem

- Došlo u příjemce finanční podpory k ověření fyzického provádění

Cíl auditu: ověření přesnosti a úplnosti odpovídajících údajů v účetním systému jednotky a soulad výkazů (auditní stopy) na všech úrovních.

### 8.6.3 Audit účetních uzávěrek

Časový plán: jedenkrát ročně

Kontrolované skutečnosti:

- Ověření, že vyžadované prvky účetní uzávěrky jsou řádně uvedeny v souladu s podklady v účetnictví.
- Ověření, že celková výše vykázaných výdajů souhlasí s výdaji a příslušným příspěvkem veřejných zdrojů uvedeným v žádostech o platbu, které byly předloženy Komisi za příslušný účetní rok. Pokud jsou odchylky, musí řádně doložena jejich oprávněnost.
- Ověření správné výše částek, které byly odejmuté/získané zpět v průběhu účetního roku a částek nenávratné povahy uvedené v účetní závěrce a ověření, zda odpovídají částkám zaneseným v účetních systémech a jsou podloženy rozhodnutím odpovědného řídicího orgánu.
- Ověření, zda byly výdaje v příslušných případech – pokud nastaly – vyjmuty z účetní uzávěrky a vyjmutí bylo řádně v účetní závěrce za daný rok zdokumentováno.
- Ověření, zda je vyplacená výše příspěvků z programů do finančních nástrojů a výše záloh státní podpory příjemcům v souladu s informacemi poskytnutými řídicím orgánem.

### 8.6.4 Pomůcky pro správné zhodnocení zjištěných skutečností

#### 8.6.4.1 Stupnice stanovení míry závažnosti jednotlivých identifikovaných zjištění

Zjištěné skutečnosti při výkonu auditu se hodnotí podle stupnice stanovení míry závažnosti negativních dopadů na činnost kontrolované jednotky. Podle míry závažnosti je po té stanoveno odpovídající nápravné opatření.

Tabulka 8.6.4-1 Stupnice míry závažnosti zjištění

Kategorie	Míra závažnosti	Popis
1	Nízká závažnost	Zjištěné nedostatky ovlivňují chod kontrolního systému jednotky v malé míře. Problémy ve fungování kontrolního systému nepatrné.
2	Střední závažnost	Zjištěný nedostatek snižuje efektivitu řídicího a kontrolního systému. Procesní nedostatek středního významu. Nedodržení stanovených postupů, postupy umožňující udělat chybu. Povaha nedostatku může vést/vede k nesrovnalostem.
3	Vysoká závažnost	Zjištěný nedostatek je systémovou chybou. Není zajištěno efektivní fungování řídicího a kontrolního systému. Riziko podvodu. Více než větší pravděpodobnost vzniku nesrovnalostí.



Tabulka 8.6.4-2 Hodnocení funkčnosti systému

<p>Systém plní svou funkci. Nepotřebuje žádná nebo pouze nepatrná zlepšení.</p>	<p>Zjištěné nedostatky jsou nevýznamné povahy nebo nejsou žádné. Na funkci posuzovaných klíčových postupů nemají žádný dopad.</p>
<p>Systém plní svou funkci, ale je potřeba určité korekce.</p>	<p>Byly zjištěny určité nedostatky. Na fungování kontrolovaných klíčových požadavků mají mírný dopad. Auditovaný subjekt provede formulovaná doporučení.</p>
<p>Funguje částečně, jsou třeba zásadní zlepšení.</p>	<p>Byly zjištěny závažné nedostatky, které vystavují jednotky nesrovnalostem. Dopad na účinné fungování klíčových požadavků/orgánů/</p>
<p>V podstatě nefunguje.</p>	<p>Byly zjištěny rozsáhlé, četné, závažné nedostatky, vystavující systém nesrovnalostem. Posuzované fungování klíčových požadavků systému je významně ohroženo. Posuzované prvky systém fungují špatně, nebo nefungují vůbec.</p>

## 9 DALŠÍ MOŽNOSTI KONTROLNÍHO SYSTÉMU DLE ZÁKONA O FINANČNÍ KONTROLE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

### 9.1.1 Analýza kontrolních systémů ve vybraných obcích

#### 9.1.1.1 Město Valašské Klobouky

Kontrolní systém města Valašské Klobouky je řádně nastaven podle:

- dosavadních legislativních předpisů předepsaných pro fungující kontrolní systém.

Kontrolní postupy a jejich rozsah odpovídají:

- Legislativnímu vymezení charakteru města dle počtu obyvatelstva a spravované oblasti

v řádné míře odpovídají:

- Přiděleným rozsahům pravomocí a činností v rámci veřejné správy
- Povaze rozšířené působnosti, kterou vykonávají na základě veřejnoprávní smlouvy

Důsledek řádného nastavení se projevuje:

- ve správném fungování klíčových pracovních operací účetní služby
- Eliminuje riziko chybných kroků a rozhodnutí odpovědných osob při nakládání s veřejnými prostředky

Splňují podmínky zamezení:

- zdvojení provádění operací
- kontraproduktivních postupů

Dále pak splňuje podmínku 3E a tím potažmo hospodárného nakládání s veřejnými prostředky provozního charakteru, určenými na samotný výkon správy.

Vyňaté příklady dostatečného nastavení kontrolních činností, citováno z kontrolního řádu města:

- Předběžná řídicí kontrola před zahájením finanční nebo hospodářské operace (před vznikem závazku – právní část kontroly): Rozhodnutí o přípravě nebo hospodářské výdajové operace, které provádí příkazce operace, musí předcházet předběžná kontrola z hlediska přípustnosti a rozpočtového krytí. Tato kontrola je prováděna ve fázi

rozhodování o zahájení důležitých investičních i neinvestičních záměrů města, uzavírání hospodářských smluv a objednávek nebo tvorbě vnitřních předpisů.

- Přípustnost operace znamená, že navrhovaná operace je v souladu s platnými zákony a dalšími právními předpisy usneseními orgánů města a vnitřními směrnici města a odpovídá kritériím 3E. Tuto kontrolu provádí příkazce operace, to je osoba odpovědná za schvalování finančních a hospodářských operací
- Opakující se a běžné výdaje mohou být realizovány formou limitovaného příslibu na určité období – maximálně jednoho rozpočtového roku. Podle charakteru výdaje bude limitovaný příslib stanoven na ORJ, ODD PAR - seskupení položek nebo přímo na ODDPAR a položku. Rozsah výdajů, které budou realizovány v režimu limitovaného příslibu, bude stanoven při rozpisu schváleného rozpočtu a doplňován při rozpočtových změnách.

#### **9.1.1.2 Obec Zašová**

Výsledky analýzy kontrolního systému obce Zašová jsou téměř shodné s výsledky analýzy města Valašské Klobouky. Rozdíly uvedeny ve srovnávací analýze v kapitole 7.2.1.

Kontrolní systém obce Zašová je řádně nastaven podle:

- dosavadních legislativních předpisů předepsaných pro fungující kontrolní systém.

Kontrolní postupy a jejich rozsah odpovídají:

- Legislativnímu vymezení charakteru obce dle počtu obyvatelstva a spravované oblasti

v řádné míře odpovídají:

- Přiděleným rozsahům pravomocí a činností v rámci veřejné správy

Důsledek řádného nastavení se projevuje:

- ve správném fungování klíčových pracovních operací účetní služby
- Eliminuje riziko chybných kroků a rozhodnutí odpovědných osob při nakládání s veřejnými prostředky

Splňují podmínky zamezení:

- zdvojení provádění operací
- kontraproduktivních postupů

Dále pak splňuje podmínku 3E a tím potažmo hospodárného nakládání s veřejnými prostředky provozního charakteru, určenými na samotný výkon správy.

Vyňaté příklady dostatečného nastavení kontrolních činností, citováno z kontrolního řádu obce Zašová

- Bod 3.6.2 V případě, že v rámci jednotlivých stupňů předběžné řídicí kontroly budou zjištěny nedostatky, nemohou být do doby jejich odstranění výdaje, popř. příjmy, které se váží k příslušné operaci realizovány ani nemohou být podepsány příslušné smlouvy nebo objednávky.
- Bod 4.2.1 Výkonem veřejnoprávní kontroly u příjemců veřejné podpory nebo u žadatelů o tuto podporu je pověřen zaměstnanec obce, který má v náplni práce zajišťování záležitostí kontrolního výboru (dále „kontrolor“)
- Bod 4.2.2 Kontrolor bude kontrolu provádět na základě písemného pověření k provedení veřejnoprávní kontroly. Pověření bude obsahovat min. tyto náležitosti:
  - a) přesný název a sídlo orgánu provádějícího kontrolu (Obec Zašová, Zašová 36, PSČ 756 51
  - b) přesný název (jméno a sídlo nebo bydliště kontrolovaného subjektu
  - c) druh veřejnoprávní kontroly (předběžná, průběžná, následná)
  - d) jméno a příjmení kontrolora
  - e) datum vystavení pověření
  - f) podpis starosty.

## 9.1.2 Srovnávací analýza obou kontrolních systémů ve vybraných obcích

Tabulka 9.1.2-1 Srovnávací analýza kontrolních systémů

Body kontrolního systému	Valašské Klobouky	Zašová
Dostupnost veřejnosti, zveřejnění na webových stránkách	Nezveřejněn	Zveřejněn
Obecná část	Obsahuje všechny předepsané záležitosti odpovídající městu. Úroveň dobrá.	Obsahuje všechny předepsané záležitosti odpovídající obci. Úroveň dostačující.
Vymezení základních pojmů	Obsahuje pouze základní údaje. Úroveň pouze dostačující	Obsahuje všechny důležité pojmy. Úroveň dobrá.
Vnitřní kontrolní systém - vymezení pravomocí, odpovědností	Úroveň plně dostačující.	Chybí, uvedeno pouze jako formálně jako jeden z bodů řídicí kontroly.
Řídicí kontrola její stupně.	Úroveň plně dostačující.	Úroveň plně dostačující.
Veřejnosprávní kontrola.	Úroveň plně dostačující.	Úroveň plně dostačující.
Interní audit a jeho druhy.	Zajišťován Smlouvou s externí osobou. Úroveň plně dostačující.	Chybí uveřejnění způsob provedení interního auditu v kontrolním řádu.

## 9.1.2.1 Navrhovaná opatření k nápravě

**Kontrolní systém Valašské Klobouky**

Popis nedostatku: systém obsahuje nedostatky pouze nepatrného významu, v sekci „zveřejnění na webových stránkách obce“ a v sekci „vymezení základních pojmů“. Nedostatky mají administrativní charakter. Nemají vliv na žádnou systémovou funkci kontrolního systému.

**Doporučení k nápravě:**

a) zveřejnění kontrolního systému

b) provedení revize sekce „základních pojmů“

c) doplnění chybějících výrazů

**Opodstatnění navrhovaných doporučení k nápravě:**

- Zveřejněním kontrolního řádu se zvýší důvěryhodnost města v očích občanů.
- Doplnění chybějících výrazů zvýší srozumitelnost pro širší veřejnost

**Kontrolní systém obce Zašová**

Popis nedostatku: Byly zjištěny částečné nedostatky. Vliv nedostatku na fungování posuzovaných klíčových požadavků systému je mírný.

**Doporučení k nápravě:**

- a) vypracování sekce „vymezení pravomocí, odpovědností“
- b) doplnit způsob provedení interního auditu. Popsat jeho rozsah.

**Opodstatnění navrhovaných doporučení k nápravě:**

- Zamezení možnosti vzniku chyby při nakládání s veřejnými prostředky
- Splnění podmínky kompletnosti kontrolního řádu
- Posílení informační funkce kontrolního řádu pro veřejnost

**9.1.3 Modifikovaný kontrolní systém ve stručných bodech**

**I. Obecná část**

- 1) Působnost a postavení obce/města v systému finanční kontroly
- 2) Vymezení pojmů

**II. Vnitřní kontrolní systém**

- 1) Povinnosti starosty obce/města
- 2) Povinnosti odpovědných zaměstnanců a pracovníků obce/města

~~III. Řídící kontrola v souvislosti s finančními a hospodářskými operacemi~~

**III. Řídící ekonomická kontrola**

- 1) Předběžné hodnocení
- 2) Schvalovací postupy
- 3) Průběžná řídicí ekonomická kontrola

4) následná řídicí ekonomická kontrola

#### **IV. Působnost a úkoly na úseku veřejnoprávní kontroly, rozlišení bodů dle povahy příjemce – právnická osoba/fyzická osoba**

1) Předběžná veřejnoprávní kontrola před poskytnutím veřejných prostředků

2) Průběžná veřejnoprávní kontrola

3) Následná veřejnoprávní kontrola

4) Zásady veřejnoprávní kontroly

- oprávnění a povinnosti kontrolora

- průběh kontroly, protokol

- námitky proti protokolu

- oprava zřejmých chyb a omylů

- ukončení kontroly

- opatření vyplývající z kontrolních zjištění

- přizvané osoby

#### **V. Interní audit**

1) Finanční audit

2) Audit systémů

3) Audit výkonu

#### **VI. Závěrečná ustanovení**

#### 9.1.4 Finanční analýza nákladů jednotlivých forem kontrolních systémů

##### A) Zřízení odboru interního auditu

Mzdové náklady

- předpokládaná mzda 25 000 Kč brutto/měsíc
- celkové osobní náklady 33 500 Kč/měsíc, 402 000/Kč rok

Náklady na zřízení pracoviště pro nového zaměstnance za předpokladu, že nebude mít samostatnou kancelář. Jednorázové náklady:

- sestava kancelářského nábytku 12 450,- Kč
- sestava PC 7 680,- Kč

Navýšení nákladů na veřejnou správu celkem: 422 130,- Kč za rok. Důležitý fakt, který je nutné brát v úvahu, osobní náklady se budou každoročně opakovat, pokud bude docházet ke zvyšování platů ve veřejné správě, budou mít rostoucí tendenci.

##### B) Zajištění interního auditu auditorskou společností

Interní audit měst a obcí podle zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole v platném znění  
cena od 50 000,- Kč

##### C) Dosavadní kontrolní systém

Navýšení nákladů 0,- Kč



## VÝSTUP FINANČNÍ ANALÝZY NÁKLADŮ JEDNOTLIVÝCH FOREM KONTROLNÍCH SYSTÉMŮ

Tabulka 9.1.4-1 Výstup finanční analýzy nákladů

Forma kontrolního systému	Výše zřizovacích nákladů v Kč	Výhodnost pro analyzované subjekty
Dosavadní kontrolní systém (v rámci kterého je zajištění interního formou Smlouvy s auditorskou společností)	0,-	Tady nemůžeme hodnotit výhodnost i když vychází nulová hodnota zřizovacích nákladů. Hodnocení bylo neobjektivní, neboť přes skutečnost nulových zřizovacích nákladů, nezohledňuje skutečnost nutných provozních nákladů na provedení interního auditu Smlouvou s auditorskou společností.
Zřízení odboru interního auditu	422 130,- /rok	Nejméně výhodná, nesplňuje podmínku hospodárnosti kontrolního systému.
Zajištění interního auditu auditorskou společností	Od 50 000,- /1 provedení	Nejvýhodnější při zajištění splnění legislativních podmínek upravujících povinnosti správce veřejných prostředků co se týká kontrolního systému.

### 9.2 Závěrečné zhodnocení výsledků

Návrh metodiky interního auditu byl předložen vedení města Valašské Klobouky a obce Zašová. Řídící orgány dotčených institucí, zodpovědné za nakládání s veřejnými prostředky si ponechaly lhůtu na prozkoumání a rozhodnutí, zda je přijmou.

Pokud dojde k přijetí metodiky:

- budou naplněny stávající i nové zákonné povinnosti, které vstoupí v platnost 1. 1. 2018.
- Zvýší se úroveň kontrolního systému, především v obci Zašová

Jako doporučení navrhuji:

➤ **Doporučení pro obec Zašová.**

a) Z provedené celkové analýzy vyplývá následující závěr: zřízení oddělení interního auditu by byla neúměrná a neúčelná finanční zátěž pro rozpočet obce. Z tohoto hlediska se doporučuje pokračovat v dosavadním systému plnění zákonných povinností a interní audit i nadále zajišťovat formou Smlouvou s externí auditní společností. Nicméně vypracovanou metodiku interního auditu vzít v potaz pro příští období, neboť se může změnit situace v legislativě pravomocí a povinností obcí, nebo naplnit dotčené ukazatele pro zřízení oddělení interního auditu a může se ocitnout v pozici, kdy bude zřízení oddělení interního auditu povinností.

b) Provést revizi stávajícího kontrolního řádu a provést jeho tzv. modernizaci, neboť od roku 2004 se používá v nezměněné podobě. Tato podmínka bude splněna přijetím navrhovanými opatřeními, vyplývající ze srovnávací analýzy z kapitoly 7.1.2.1. V rámci této revize a provedení modernizace lze využít postupy z vypracované metodiky interního auditu.

c) Provést implementaci legislativních změn do stávajícího kontrolního řádu, které nastanou přijetím nového Zákona...2017 o finanční kontrole veřejných financí, platného od 1. 1. 2018 a to konkrétně v bodě III. Navrhovaného modifikovaného kontrolního řádu v kapitole 7.1.3.

d) Provést revizi pracovních náplní pracovníků účetní služby, zda nedochází k jejich přetížení. Je známou praxí, že v rámci úspor mzdových prostředků dochází k nadměrné zátěži pracovníků. Toto bývá jednou z výtek kontrolních orgánů kontrolované osobě. Optimalizací pracovních povinností se snižuje riziko chyby v systému.

e) Zjistit současný stav úrovně účetních softwarů, srovnat se stávajícím účetním systémem a zhodnotit, zda je stávající systém plně dostačující a vyhovující, nebo zda by nový evidenční systém nepřinesl výrazné usnadnění a zefektivnění pracovních činností zaměstnanců a nesnížil riziko chyby při navádění dat do systému.

d) Zvýšit informovanost obyvatelstva o svém hospodaření s veřejnými prostředky a v rámci zveřejňovaných informací na webových stránkách města, v sekci Hospodaření města, zveřejnit vedle závěrečného účtu také plnění rozpočtu a zprávu nezávislého auditora.

➤ **Doporučení pro město Valašské Klobouky.**

➤ **Doporučení pro město Valašské Klobouky.**

Město nesplňuje zákonnou povinnost mít oddělení interního auditu, přesto se vedení města doporučuje, aby důkladně zvážilo následná doporučení:

**a)** Z provedené celkové analýzy vyplývá jednoznačný závěr pro zřízení oddělení interního auditu. Eliminuje se tak:

- riziko selhání kontrolních činností systému
- riziko snížení řídicích schopností pracovníků odpovědných za nakládání s veřejnými prostředky
- riziko selhání lidského faktoru v kontrolním systému z důvodu nepřiměřeného přetížení pracovními povinnostmi
- riziko vzniku příležitosti k podvodu a jejího zneužití.

**b)** Co se týká doporučení revize účetního softwaru, toto není nutné, neboť město před několika lety pořídilo nový. Zde je na místě pouze doporučení – ověřit, zda pracovníci plně využívají všechny možnosti, které systém nabízí. Ze zkušeností z praxe totiž vyplývá, že z nedostatku času při přechodu na nový systém, jsou pracovníci zaškoleni pouze do základních funkcí systému, aby účetní služba fungovala a zaškolení do ostatních funkcí, které již nejsou klíčové pro práci účetního, se posouvá na tzv. **AŽ** bude na to čas...ovšem, jak je známo k takové situaci, že je čas, dochází velmi zřídka. Doplňkové funkce jsou mnohdy nedoceněné, i když jsou významným prvkem, co se týká zjednodušení práce a ulehčení práce.

➤ **Shodná doporučení pro oba subjekty.**

**a)** Provést implementaci legislativních změn do stávajícího kontrolního řádu, které nastanou přijetím nového Zákona...2017 o finanční kontrole veřejných financí, platného od 1. 1. 2018 a to konkrétně v bodě III. Navrhovaného modifikovaného kontrolního řádu v kapitole 7.1.3.

**b)** Dostatečně seznámit pracovníky s výsledky všech provedených kontrol ať už interních nebo externích a zajistit k nim volný přístup pomocí intranetu nebo uložení na přístupné úložiště.

## ZÁVĚR

**Cílem** práce bylo vypracování metodiky výkonu interního auditu ve vybrané obci Zlínského kraje. Dílčím cílem je kontrola dosavadního kontrolního systému ve vybrané obci, návrh dalších druhů kontrolního systému, vypracování finanční analýzy nákladů jednotlivých druhů kontrolního systému, srovnání metod z hlediska efektivnosti a doporučení účelově a finančně nejlepší varianty.

**V teoretické části** byl **vysvětlen** pojem veřejná správa, charakterizována územní samospráva, její role, dělení, funkce, vztahy a oblasti, **popsány** metody kvality řízení, financování a rozpočetnictví. **Provedena analýza** kontroly ve veřejné správě, finanční kontroly, jejich systému. **Zmíněna** znění nového Zákona...2017 o finanční kontrole ve veřejné správě, platného od 1. 1. 2018. **Vymezení** interního auditu z hlediska historického vývoje, základního členění, **vyjmenovány** druhy interního auditu, popsány jeho pracovní postupy, dokumentace. Popsány rozdíly mezi externím a interním auditem, riziko podvodu a vztah mezi podvodem a interním auditem.

**V praktické části** byl **splněn cíl** této práce – vypracován návrh metodiky interního auditu pro vybrané obce. Provedena analýza kontrolních systémů vybraných obcí a srovnávací analýza. Navržena nápravná opatření, která vyplynula ze srovnávací analýzy kontrolních systémů. Dále pak vypracován modifikovaný kontrolní systém a analýza finančních nákladů stávajících kontrolních systémů a pořizovacích nákladů, nutných pro zavedení oddělení interního auditu.

**Praktická část je zakončena** závěrečným zhodnocením, ve kterém byla navržena nápravná opatření, vedoucích k aktualizaci a zdokonalení kontrolních systémů města Valašské Klobouky a obce Zašová.

Lze říci, že cíl této práce, vypracování metodiky výkonu interního auditu ve vybrané obci Zlínského kraje, byl splněn.

Veřejná správa je velmi živý proces, který přes všechny režimy, kterými v průběhu dějin neustále prochází, se vyvíjí více, či méně ku prospěchu obyvatel.



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- AUDIT OBCE: Interní audit měst a obcí. *Auditobce.cz* [online]. 2017 [cit. 2017-04-13]. Dostupné z: <http://www.auditobce.cz>
- BUSINESSCENTER. Ústava ČR. *BusinessCenter.CZ* [online]. 2017 [cit. 2017-03-15]. Dostupné z: <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/ustava-cr/hlava8.aspx>
- ČESKO. *Účetnictví: organizační složky státu, obce, kraje, hl. město Praha, příspěvkové organizace: podle stavu k 13.6.2001*. Ostrava: Sagit, 2001. 368 s. ÚZ: úplné znění; č. 278. ISBN 80-7208-247-7.
- DUBIS, Gregory S. et al. Interní audit a podvod. 1. vyd. Praha: Český institut interních auditorů, 2011, 42 s. ISBN 978-80- 86689-45-6.
- DVOŘÁČEK, Jiří. *Interní audit a kontrola*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. xiii, 201 s. C.H. Beck pro praxi. ISBN 80-7179-805-3.
- DVOŘÁČEK, Jiří a Tomáš, KAFKA. Interní audit v praxi. 1. vyd. Brno: Computer Press, 2005, 236 s. ISBN 80-251-0836- 8.
- EVROPSKÝ PARLAMENT: Rozpočtový proces. *Europarl.europa.eu* [online]. [cit. 2017-04-02]. Dostupné z: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU\\_1.4.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.4.3.pdf)
- INTEREXPERT. externí audit. *Interexpert.cz* [online]. 2016 [cit. 2017-04-12]. Dostupné z: <http://interexpert.cz>
- INTOSAI, 2004. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector [online], [cit. 2015-10-08]. Dostupné z: [http://www.issai.org/media/13329/intosai\\_gov\\_9100\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf)
- KAFKA, Tomáš. *Průvodce pro interní audit a risk management*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2009. xvii, 167 s. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7400-121-5.
- KING, Alfred M. Internal Control of Fixed Assets: a Controller and Auditor's Guide. Hoboken, N.J.: Wiley, 2011, 564 s. ISBN 978-0-470-53940-8.
- MATULA, Miloš, 2015. Správní politika a analýza správních procesů (přednáška). Zlín: Univerzita Tomáše Bati, 2015-11-14.
- MINISTERSTVO FINANCÍ. Proces auditních operací. *Mfcr.cz* [online]. 2013 [cit. 2017-04-12]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky>

MODERNÍ OBEC. Rozpočet obce. Jak jej odpovědně připravit a schválit. *Moderni-obec.cz* [online]. 2013 [cit. 2017-04-05]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/rozpocet-obce-jak-jej-odpovedne-pripravit-a-schvalit/>

OTRUSINOVÁ, Milana a Dana KUBÍČKOVÁ. *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*. V Praze: C.H. Beck, 2011. C.H. Beck pro praxi. 178 s. ISBN 978-80-7400-342-4.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 268 s. ISBN 978-80-7380-330-8.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR. Sněmovní tisk 1001/0, část č. 1/10 VI.n.z. o řízení a kontrole veřejných financí - EU. *Psp* [online]. [cit. 2017-04-31]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=1001&CT1=0>

REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.

RICCUCCI, Norma. *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010, 162 s. ISBN 978-1-58901-704-7.

SCHNEIDEROVÁ, Ivana a Martin TOCAUER. *Rozpočtová skladba v roce ...: rozpočtová skladba, rozpočtová pravidla, vzory a směrnice k rozpočtu*. Praha: Acha obec účtuje, 2010. ISBN 978-80-905420-2-0.

SLOVNÍK CIZÍCH SLOV. *Slovník-cizich-slov.cz* [online]. 2017 [cit. 2017-04-10]. Dostupné z: <http://www.slovník-cizich-slov.cz/municipium.html>

ÚČETNICTVÍ. Výrok auditora. *Ucetnictvi.studentske.cz* [online]. 2013 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z: <http://ucetnictvi.studentske.cz/2008/10/vrok-auditora.html>

VALAŠSKÉ KLOBOUKY. Z historie Valašských Klobouk a jižního Valašska. *Valasskeklobouky* [online]. 2017 [cit. 2017-03-25]. Dostupné z: <http://www.valasskeklobouky.cz/z-historie-valasskych-klobouk-a-jizniho-valasska>

VALAŠSKÉ KLOBOUKY. Současnost města. *Valasskeklobouky* [online]. 2017 [cit. 2017-03-30]. Dostupné z: <http://www.valasskeklobouky.cz/soucasnost-mesta/>

VALAŠSKÉ KLOBOUKY. Hospodaření města. *Valasskeklobouky* [online]. 2017 [cit. 2017-03-30]. Dostupné z: <http://www.valasskeklobouky.cz/hospodareni-mesta>

VALAŠSKÉ KLOBOUKY. Valašské Klobouky-města-žadatelé. *Valasskeklobouky* [online]. 2011 [cit. 2017-03-30]. Dostupné z: <http://www.fairtradovamesta.cz/instituce/valasske-klobouky~mesta~zadatele>

ZAŠOVÁ. Obec. *Zasova* [online]. 2014 [cit. 2017-03-30]. Dostupné z: <http://www.zasova.cz/obec/>

ZAŠOVÁ. Závěrečný účet. *Zasova* [online]. 2016 [cit. 2017-03-30]. Dostupné z: <http://www.zasova.cz/wp-content/uploads/2014/06/Zaverecny-ucet2015.pdf>



**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

ČOI	Česká obchodní inspekce
ČSSZ	Česká zpráva sociálních věcí
KÚ	Krajský úřad
KÚ	Krajský úřad
MF	Ministerstvo financí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MZdr	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Národní kontrolní úřad
SDH	Sbor dobrovolných hasičů
TJ	Tělovýchovná jednota
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek
ZÚSC	základní územní samosprávný celek

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

<i>Obrázek 3.1.6.4-1 Schéma: Proces auditních operací (mfcr, ©2005-2013) .....</i>	<i>61</i>
<i>Obrázek 4.1.1.1-1 Znak města .....</i>	<i>.....</i>
<i>4.1.1.2-1 Pohlednice z roku 1901 .....</i>	<i>.....</i>
<i>Obrázek 4.1.1.2-1 Logo projektu .....</i>	<i>.....</i>
<i>Obrázek 5.1.1.1-1 Historie města v obrazech .....</i>	<i>.....</i>
<i>Obrázek 5.1.1.1-2 Znak obce .....</i>	<i>.....</i>

**SEZNAM TABULEK**

<i>Tabulka 4.3.1-1 Schválený rozpočet města na rok 2016 .....</i>	<i>72</i>
<i>Tabulka 4.3.3-1 Poplatky a kapitálové příjmy města v letech 2014, 2015 v tis. Kč</i>	<i>75</i>
<i>Tabulka 4.3.3-2 Transferové příjmy a ostatní financování města v letech 2014, 2015 v tis. Kč .....</i>	<i>76</i>
<i>Tabulka 4.3.4-1 Výdaje dle druhu a odvětví v letech 2014, 2015 .....</i>	<i>78</i>
<i>Tabulka 4.3.4-2 Běžné a kapitálové výdaje 2014, 2015 v tis. Kč .....</i>	<i>79</i>
<i>Tabulka 5.3.1-1 Schválený rozpočet obce na rok 2016, 2017 .....</i>	<i>89</i>
<i>Tabulka 6.6.4-1 Stupnice míry závažnosti zjištění .....</i>	<i>110</i>
<i>Tabulka 6.6.4-2 Hodnocení funkčnosti systému .....</i>	<i>111</i>
<i>Tabulka 7.1.2-1 Srovnávací analýza kontrolních systémů .....</i>	<i>115</i>
<i>Tabulka 7.1.4-1 Výstup finanční analýzy nákladů .....</i>	<i>119</i>