

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Ministerstvo financií Slovenskej republiky predkladá návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“) na základe úlohy č. 9 na mesiac december z Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na mesiace september až december 2020, ktorej splnenie bolo odložené do 31. decembra 2021.

Návrh zákona bude mať pozitívny dosah na zníženie administratívnej záťaže pri čerpaní prostriedkov Európskej únie, nakoľko reflektuje implementáciu čl. 74 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom a rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (ďalej len „všeobecné nariadenie“), ktoré predpokladá vykonávanie kontroly na základe analýzy rizík.

Návrh zákona vytvára právny základ na overovanie poskytnutia verejných financií administratívnou finančnou kontrolou len s tými skutočnosťami (podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov), ktoré budú určené na základe písomnej analýzy rizík. Uvedená úprava sa zavádza najmä pre účely výkonu finančnej kontroly v oblasti implementácie fondov EÚ. Takýmto prístupom sa zefektívni proces výkonu administratívnej finančnej kontroly, nakoľko sa zníži administratívna záťaž zamestnancov orgánov verejnej správy vykonávajúcich administratívnu finančnú kontrolu. Zefektívnenie výkonu finančnej kontroly zabezpečí aj navrhovaná možnosť podpisovať v odôvodnených prípadoch návrh správy/návrh čiastkovej správy a správu/čiastkovú správu z administratívnej finančnej kontroly alebo finančnej kontroly na mieste len jedným zo zamestnancov orgánu verejnej správy, ktorý vykonal finančnú kontrolu. Podľa súčasnej právnej úpravy sú potrebné podpisy všetkých zamestnancov orgánu verejnej správy, ktorí dané kontroly vykonali.

Cieľom návrhu zákona je taktiež upraviť možnosť externalizácie výkonu administratívnej finančnej kontroly a finančnej kontroly na mieste. Navrhovanou úpravou sa umožní vykonávať administratívnu finančnú kontrolu alebo finančnú kontrolu na mieste iným orgánom verejnej správy, ak tak ustanovia osobitné predpisy. Zároveň sa precizujú niektoré ustanovenia procesných pravidiel výkonu finančnej kontroly a auditu.

Prijatie návrhu zákona bude mať pozitívny aj negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy a nebude mať vplyv na podnikateľské prostredie, na informatizáciu spoločnosti, na životné prostredie, na služby verejnej správy pre občana, sociálne vplyvy a ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, inými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

Dátum nadobudnutia účinnosti je navrhnutý od 1. marca 2022 tak, aby adresáti právneho predpisu mali dostatok času na oboznámenie sa s novou právnou úpravou. Návrh zákona ráta so zachovaním 15 dňovej legisvakačnej doby v súlade s § 19 ods. 5 zákona č. 400/2015 Z. z.

o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

B. Osobitná časť

K čl. I

K bodom 1 a 18 [§ 2 písm. j) a § 12 ods. 1 písm. f)]

Precizuje sa definícia pojmu zamestnanec, pričom zamestnancom sa rozumie tak fyzická osoba v pracovnom pomere ako aj osoba pracujúca na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, a taktiež zamestnanci pracujúci v inom obdobnom pracovnoprávnom vzťahu. Zároveň za účelom právnej istoty pri aplikácii zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 357/2015 Z. z.“), a taktiež za účelom zabezpečenia vykonateľnosti relevantných ustanovení tohto zákona sa navrhuje doplniť § 12 ods. 1 tak, že jednou z podmienok pre vymenovanie za vnútorného audítora alebo vládneho audítora je aj jeho štátnozamestnanecký, služobný alebo pracovný pomer. Z uvedeného teda vyplýva, že za vnútorného audítora alebo vládneho audítora nemôže byť vymenovaný zamestnanec pracujúci na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Takýmto prístupom sa má zabezpečiť kvalitné plnenie všetkých činností súvisiacich s vnútorným auditom a vládny auditom ako aj ich kontinuita.

K bodu 2 [§ 2 písm. t)]

V navrhovanom ustanovení sa zavádza definícia pojmu „podpis“, v zmysle ktorej sa podpisom na účely zákona č. 357/2015 Z. z. rozumie vlastnoručný podpis, kvalifikovaný elektronický podpis alebo obdobný preukázateľný podpisový záznam v elektronickej podobe nahrádzajúci vlastnoručný podpis, ktorý umožňuje jednoznačnú preukázateľnú identifikáciu osoby, ktorá podpisový záznam vyhotovila. Znamená to, že na účely elektronického výkonu finančnej kontroly/auditú sa pri relevantných dokumentoch (napr. návrh správy, správa a záznam) uznáva okrem kvalifikovaného elektronického podpisu, resp. kvalifikovaného elektronického podpisu s mandátnym certifikátom aj forma elektronického podpisu v podobe podpisového záznamu, ktorý však umožňuje jednoznačnú preukázateľnú identifikáciu osoby, ktorá podpisový záznam vyhotovila. Uvedené súvisí najmä s dlhodobým trendom elektronizácie verejnej správy, pričom využívanie aj iných podpisových záznamov zamestnancov vykonávajúcich finančnú kontrolu/audit má napomôcť k zefektívneniu výkonu finančnej kontroly/auditú. Ako podpisový záznam zodpovednej osoby môže byť akceptované aj overenie osoby prostredníctvom informačného systému, ak osoba na prístup využíva osobný prístupový kód, prístupové meno a heslo alebo šifrovací kľúč, pomocou ktorého je možné jednoznačne a preukázateľne identifikovať zodpovednú osobu. Takúto formu elektronického podpisu je možné využiť pri zachovaní podmienky vytvorenia dostatočných materiálno-technických podmienok v prostredí orgánu verejnej správy, a to najmä autenticity, integrity a nepopierateľnosti vykonania finančnej kontroly/auditú. Musí byť teda možné jednoznačné a nespochybniteľné určenie osoby, ktorá finančnú kontrolu/audit vykonala, a zároveň orgán verejnej správy musí technickými a bezpečnostnými nastaveniami zamedziť zneužitiu prihlasovacích údajov zodpovedného zamestnanca.

K bodu 3 [§ 3 písm. k) a § 4 ods. 4 písm. c) a e)]

Legislatívno-technická úprava. Pojem sankcia sa nahrádza pojmi odvod, penále alebo pokuta za účelom zosúladenia so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 4 [§ 5 ods. 3]

Orgán verejnej správy je povinný vytvoriť, zachovávať a rozvíjať finančné riadenie. Doterajšia prax ale ukazuje, že mnohé orgány verejnej správy uvedenú povinnosť neplnia, resp. v prípade orgánov verejnej správy, ktorými sú správcovia kapitoly štátneho rozpočtu, sú ako osoby zodpovedné za finančné riadenie určovaní častokrát vnútorní audítori, čo je v priamom rozpore s nezávislým postavením vnútorného audítora. Do zákona č. 357/2015 Z. z. sa preto navrhuje doplniť zodpovednosť štatutárneho orgánu orgánu verejnej správy za zabezpečenie finančného riadenia. Bez toho, aby bola dotknutá zodpovednosť štatutárneho orgánu orgánu verejnej správy za zabezpečenie finančného riadenia, si štatutárny orgán orgánu verejnej správy môže určiť konkrétnu osobu/osoby [napr. v pozícii koordinátora finančného riadenia (uvedené ale neznamená vytvorenie novej pracovnej pozície, ale len špecifikáciu pracovnej úlohy)], resp. organizačný útvar, ktorý bude v rámci orgánu verejnej správy implementovať finančné riadenie. Naďalej taktiež platí, že za vytvorenie, zachovávanie a rozvíjanie finančného riadenia nezodpovedá útvar vnútorného auditu, ktorý môže predmetné overovať vnútorným auditom a na základe vykonaného overenia navrhovať odporúčania na zlepšenie.

K bodu 5 [§ 6 ods. 2]

Za účelom zefektívnenia výkonu administratívnej finančnej kontroly a finančnej kontroly na mieste sa návrhom zákona vytvára právny základ pre umožnenie externalizácie ich výkonu, a to prostredníctvom iného orgánu verejnej správy (napr. sprostredkovateľský orgán, ktorý nie je zároveň v pozícii poskytovateľa verejných financií), ktorý bude považovaný pre účely zákona č. 357/2015 Z. z. za oprávnenú osobu. Poverený orgán verejnej správy musí disponovať potrebnými odbornými, personálnymi a materiálnymi predpokladmi na zabezpečenie výkonu finančnej kontroly a dosiahnutie jej cieľa. Zodpovednosť za vykonanú finančnú kontrolu naďalej zostáva na orgáne verejnej správy, ktorý iný orgán verejnej správy poveril, pričom zmluvne si tieto subjekty bližšie upravujú aj postihový regres analogicky podľa ustanovení Občianskeho zákonníka o všeobecnej zodpovednosti alebo inej aplikovateľnej právnej normy v závislosti od podmienok konkrétneho prípadu. Zároveň platí, že ak bude v tomto inom orgáne verejnej správy vykonávané hodnotenie kvality vykonávania finančnej kontroly, môže byť sankcionovaný podľa príslušných ustanovení § 28 zákona č. 357/2015 Z. z.

K bodu 6 [§ 6 ods. 4 písm. g)]

Ako jeden z atribútov overovania súladu finančnej operácie alebo jej časti sa dopĺňajú aj iné podmienky použitia verejných financií. Uvedené je potrebné doplniť z dôvodu komplexnosti všetkých aspektov nakladania s verejnými financiami.

K bodu 7 [§ 7 ods. 4]

Novým odsekom 4 sa ustanovuje možnosť pre orgán verejnej správy overiť základnou finančnou kontrolou súlad finančnej operácie alebo jej časti len s určenými skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 v zmysle nového ustanovenia v § 8 ods. 1 (druhá veta); t. j. s tými skutočnosťami, ktoré boli overené v rámci administratívnej finančnej kontroly. Znamená to, že pokiaľ budú administratívnou finančnou kontrolou overené len skutočnosti podľa § 6 ods. 4 určené spôsobom, ktorý upraví osobitný predpis alebo medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, rozsah prislúchajúcej základnej finančnej kontroly môže byť totožný. V zmysle návrhu ustanovenia ide o možnosť, a teda orgán verejnej správy môže aj napriek skutočnosti, že administratívnou finančnou kontrolou boli overené len určené skutočnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., overiť v rámci základnej finančnej kontroly súlad finančnej operácie alebo jej časti so všetkými relevantnými skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z.

K bodu 8 [§ 7 ods. 5]

Legislatívno-technická úprava nadväzujúca na novelizačný bod 7 a spočívajúca v zosúladení vnútorného odkazu.

K bodu 9 [§ 8]

V novelizačnom bode sa upravuje inštitút administratívnej finančnej kontroly, najmä z dôvodu jeho zosúladenia s legislatívou Európskej únie, konkrétne s čl. 74 všeobecného nariadenia.

Nadalej platí, že administratívnu finančnú kontrolu je orgán verejnej správy povinný vykonať vo vzťahu ku každej finančnej operácii alebo jej časti, ak poskytne verejné financie inej osobe alebo poskytol verejné financie inej osobe, alebo ak sa poskytujú v súlade s osobitným predpisom. Aktuálne platná právna úprava ukladá orgánom verejnej správy povinnosť overiť administratívnu finančnou kontrolou, v súlade s cieľmi finančnej kontroly a podľa povahy finančnej operácie alebo jej časti (poskytnutia verejných financií), jej súlad so všetkými relevantnými skutočnosťami uvedenými v § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., pričom návrh zákona umožní, aby orgán verejnej správy nebol povinný overovať súlad finančnej operácie alebo jej časti so všetkými relevantnými skutočnosťami, ale len s tými, ktoré orgán verejnej správy určí spôsobom, ktorý ustanoví osobitný predpis alebo medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná. Rozsah overovaných skutočností sa môže meniť, a to od tzv. „formal checku“ až po overenie všetkých relevantných skutočností podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. Povinnosť vykonať administratívnu finančnú kontrolu vo vzťahu ku každej finančnej operácii alebo jej časti zostáva zachovaná najmä z toho dôvodu, aby sa zabezpečila právna istota prijímateľa, a teda aby bol vždy informovaný pri poskytovaní verejných financií o tom, že voči nemu bola vykonaná administratívna finančná kontrola a v akom rozsahu.

Možnosť overovať administratívnu finančnou kontrolou súlad finančnej operácie alebo jej časti len s určenými skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. nemožno zamieňať za tzv. „vzorkovú“ kontrolu v zmysle, že sa umožňuje overovať „časť výdavkov“ a pod. Orgán verejnej správy je povinný vykonať administratívnu finančnú kontrolu tak, aby získal uistenie o súlade finančnej operácie alebo jej časti so skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., a teda najmä o tom, že realizované poskytnutie verejných financií je hospodárne, efektívne, účinné a účelné. Zároveň platí, že rozsah dokumentácie, ktorú má v rámci overovania orgán verejnej správy povinnosť skúmať, závisí najmä od povahy finančnej operácie alebo jej časti ako aj od nastavenia mechanizmu poskytovania verejných financií.

Návrh zákona predstavuje tzv. lex generalis, pričom podrobnosti k spôsobu určenia skutočností, ktorých súlad bude potrebné administratívnu finančnou kontrolou overiť, ustanovia osobitné právne predpisy alebo medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná, napríklad zákon o príspevkoch z fondov Európskej únie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v spojitosti so všeobecným nariadením, zákon č. 323/2015 Z. z. o finančných nástrojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Uvedené sa bude vzhľadom na všeobecné nariadenie v spojitosti s nariadením (EÚ) 2021/1059 vzťahovať aj na overovanie administratívnu finančnou kontrolou v rámci cezhraničných programov (napr. Program spolupráce Interreg Poľsko – Slovensko, Program spolupráce Interreg Slovenská republika – Maďarsko alebo Program ENI Cezhraničná spolupráca Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina).

Pri určovaní skutočností podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., ktoré je potrebné overiť, je podstatným najmä to, aby sa vykonanou administratívnu finančnou kontrolou

dosiahli ciele finančnej kontroly podľa § 6 ods. 3 zákona č. 357/2015 Z. z., predovšetkým dodržanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri realizácii finančnej operácie alebo jej časti. Napriek zavedeniu možnosti vykonať administratívnu finančnú kontrolu len vo vzťahu k určeným skutočnostiam podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., zostáva zachovaná zodpovednosť orgánu verejnej správy za finančnú operáciu alebo jej časť ako celok. Uvedené vyplýva aj z povinností upravených v § 5 zákona č. 357/2015 Z. z. (finančné riadenie), v rámci ktorého je orgán verejnej správy o. i. povinný zabezpečiť hospodárnu, efektívnu, účinnú a účelnú realizáciu finančnej operácie alebo jej časti ako aj to, aby sa finančná operácia alebo jej časť vykonala alebo sa v nej pokračovalo len vtedy, ak je v súlade s § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. Zavádzaná možnosť vykonať administratívnu finančnú kontrolu len vo vzťahu k určeným skutočnostiam podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. taktiež nemá vplyv na povinnosť orgánov verejnej správy postupovať pri poskytovaní verejných financií na základe a podľa platnej legislatívy, a teda novo navrhovanou úpravou nie sú dotknuté povinnosti vyplývajúce orgánom verejnej správy zo všeobecne záväzných právnych predpisov alebo iných pre orgán verejnej správy záväzných dokumentov.

Ak orgán verejnej správy pri svojej činnosti zistí, že overovanie určených skutočností podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. administratívnou finančnou kontrolou nezabezpečuje dosahovanie cieľov finančnej kontroly, vrátane toho, aby finančná operácia bola hospodárna, efektívna, účelná a účinná, musí pristúpiť k prehodnoteniu analýzy rizík. Potreba prehodnotenia analýzy rizík môže vyplývať aj z kontroly/auditov vykonaného inými subjektmi, pričom nie je vylúčené, že orgán verejnej správy bude musieť v rámci administratívnej finančnej kontroly v konečnom dôsledku overiť všetky relevantné skutočnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z.

Z dôvodu preukázateľnosti audit trailu, a to najmä za účelom prípadných „následných“ kontrol/auditov je potrebné uchovávať písomnú dokumentáciu súvisiacu s analýzou rizík, na základe ktorej boli určené skutočnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. V súlade s § 28 zákona č. 357/2015 Z. z. zostáva zachované oprávnenie auditujúceho orgánu alebo správcu kapitoly štátneho rozpočtu, ak vykonal vnútorný audit, uložiť orgánu verejnej správy pokutu za nesplnenie povinností uvedených v § 5 ako aj v § 8 tohto zákona.

Vyššie navrhovaná úprava je pre orgány verejnej správy možnosťou, a teda orgán verejnej správy môže naďalej vykonávať administratívnu finančnú kontrolu vo vzťahu ku všetkým relevantným skutočnostiam podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z.

V navrhovanom odseku 2 sa ustanovuje možnosť orgánu verejnej správy poveriť (napr. písomnou zmluvou) výkonom administratívnej finančnej kontroly iný orgán verejnej správy, pričom táto možnosť je založená na vzťahu *lex generalis* (zákon č. 357/2015 Z. z.) a *lex specialis* (osobitné právne predpisy alebo medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná). Iným orgánom verejnej správy sa v praxi rozumie napr. sprostredkovateľský orgán (na ktorý bol riadiacim orgánom delegovaný výlučne výkon tzv. *management verification*, t. j. sprostredkovateľský orgán nie je v pozícii poskytovateľa verejných financií). U tohto iného orgánu verejnej správy musí byť splnený predpoklad, že má odborné, personálne a materiálne predpoklady na výkon administratívnej finančnej kontroly, t. j. najmä odborne zameraných zamestnancov, pričom musí byť zachovaná podmienka výkonu tejto kontroly aspoň dvomi zamestnancami iného orgánu verejnej správy (z toho aspoň jedným musí byť štatutárny orgán orgánu verejnej správy alebo ním určený vedúci zamestnanec) za účelom zachovania princípu kontroly „štyroch očí“.

V prípade externalizácie výkonu administratívnej finančnej kontroly naďalej zostáva zachovaná povinnosť pre „pôvodný“ orgán verejnej správy vykonať základnú finančnú

kontrolu vlastnými personálnymi kapacitami, nakoľko výkon základnej finančnej kontroly nie je možné externalizovať, keďže ide o kontrolu „do vnútra“ orgánu verejnej správy. Pri vykonávaní základnej finančnej kontroly, ktorá sa vykonáva vo vzťahu k finančnej operácii alebo jej časti, ktorá bola overená administratívnou finančnou kontrolou iným orgánom verejnej správy, je však možné, aby orgán verejnej správy zohľadnil overenie vykonané iným orgánom verejnej správy v rámci administratívnej finančnej kontroly; uvedeným nie je dotknutá zodpovednosť orgánu verejnej správy za realizáciu finančnej operácie alebo jej časti.

Iný orgán verejnej správy vystupuje pri vykonávaní administratívnej finančnej kontroly v pozícii oprávnenej osoby, a preto sa na neho vzťahujú ustanovenia § 20 až 27 zákona č. 357/2015 Z. z. o základných pravidlách finančnej kontroly a auditu, t. j. vrátane ustanovení § 26 o predpojatosti a § 27 o mlčanlivosti.

V odseku 3 a 4 sú ustanovené výnimky z povinnosti vykonať administratívnu finančnú kontrolu. Ak orgán verejnej správy poskytuje verejné financie svojej podriadenej organizácii, napr. na jej chod a režijné náklady, nevykonáva administratívnu finančnú kontrolu. Avšak pokiaľ by svojej podriadenej organizácii orgán verejnej správy poskytoval verejné financie, napr. formou dotácie na základe výzvy orgánu verejnej správy, v takomto prípade orgánu verejnej správy vzniká povinnosť vykonať administratívnu finančnú kontrolu.

V odseku 5 sa explicitne ustanovuje, že základné pravidlá výkonu finančnej kontroly a auditu (§ 20 až 27 zákona č. 357/2015 Z. z.) sa vzťahujú aj na úkony súvisiace s vykonanou administratívnou finančnou kontrolou, t. j. aj na úkony po skončení administratívnej finančnej kontroly.

K bodu 10 [poznámka pod čiarou k odkazu 18a)]

Do výpočtu nariadení, podľa ktorých boli inej osobe poskytnuté verejné financie bolo doplnené aj nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2021/1059 z 24. júna 2021 o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Európska územná spolupráca (Interreg) podporovaného z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a vonkajších finančných nástrojov.

K bodu 11 [§ 9 ods. 3]

Legislatívno-technická úprava z dôvodu zjednotenia pojmov s ostatnými ustanoveniami zákona (napr. s § 7 ods. 2 zákona č. 357/2015 Z. z.).

K bodu 12 [§ 9 ods. 4]

Navrhovaným ustanovením sa umožňuje vykonať finančnú kontrolu na mieste iným orgánom verejnej správy, ktorý musí spĺňať odborné, personálne a materiálne predpoklady na výkon finančnej kontroly na mieste, t. j. najmä disponovať zamestnancami s potrebnými odbornými znalosťami a skúsenosťami. Rovnako platí, že finančnú kontrolu na mieste vykonajú aspoň dvaja zamestnanci iného orgánu verejnej správy (za účelom zachovania princípu kontroly „štyroch očí“), na základe písomného poverenia vydaného štatutárnym orgánom tohto iného orgánu verejnej správy alebo ním písomne splnomocneným vedúcim zamestnancom.

Rovnako ako pri výkone administratívnej finančnej kontroly, výkon prislúchajúcej základnej finančnej kontroly nie je možné externalizovať, keďže ide o kontrolu „do vnútra“ orgánu verejnej správy, avšak pri vykonávaní takejto základnej finančnej kontroly je možné, aby orgán verejnej správy zohľadnil overenie vykonané iným orgánom verejnej správy v rámci finančnej kontroly na mieste; uvedeným nie je dotknutá zodpovednosť „pôvodného“ orgánu verejnej správy za finančnú operáciu alebo jej časť.

Iný orgán verejnej správy vystupuje pri vykonávaní finančnej kontroly na mieste v pozícii oprávnenej osoby, a preto sa na neho vzťahujú ustanovenia § 20 až 27 zákona č. 357/2015 Z. z. o základných pravidlách finančnej kontroly a auditu, t. j. vrátane ustanovení § 26 o predpojatosti a § 27 o mlčanlivosti.

K bodom 13 až 15 [§ 9 ods. 5, § 10 ods. 4 a § 10a ods. 4]

Explicitne sa ustanovuje, že základné pravidlá výkonu finančnej kontroly a auditu (§ 20 až 27 zákona č. 357/2015 Z. z.) sa vzťahujú aj na úkony súvisiace s vykonanou finančnou kontrolou na mieste, auditom a hodnotením kvality vykonávania finančnej kontroly a auditu. Cieľom návrhu zákona je eliminovať nejednoznačnosť právnej úpravy pri úkonoch vykonávaných oprávnenou osobou po skončení finančnej kontroly na mieste, auditu a hodnotenia kvality vykonávania finančnej kontroly a auditu, t. j. najmä pri overovaní splnenia prijatých opatrení. Povinná osoba je povinná poskytnúť oprávnenej osobe náležitú súčinnosť aj pri týchto úkonoch, a to napr. umožniť oprávnenej osobe pri overovaní splnenia prijatých opatrení vstupovať do objektu, zariadenia, prevádzky, dopravného prostriedku, na pozemok povinnej osoby alebo vstupovať do obydlija, ak sa používa aj na podnikanie alebo na vykonávanie inej hospodárskej činnosti.

K bodu 16 a 17 [§ 11 ods. 1 a § 11 ods. 2. písm. a)]

Rozširuje sa členstvo vo Výbore pre vnútorný audit a vládny audit (ďalej len „výbor“), a to o zástupcu Národného bezpečnostného úradu, zástupcu Úradu pre dohľad nad výkonom auditu, zástupcu Slovenskej komory audítorov a zástupcu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, ktorý zároveň vymení v pozícii predsedu výboru zástupcu Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“). Nové zloženie výboru má napomôcť nezávislému zabezpečeniu novej kompetencie výboru – vypracovávaniu odporúčaní k výkonu auditu pre správcov kapitoly štátneho rozpočtu a auditujúci orgán. Výbor sa prostredníctvom svojich nezávislých a odborných členov môže vyjadrovať v nadväznosti na prijaté podania smerované voči dodržiavaniu procesných pravidiel pri výkone auditu oprávnenou osobou k procesnej stránke výkonu auditu formou odporúčaní pre správcov kapitoly štátneho rozpočtu a auditujúci orgán. Podrobnosti k uvedenej činnosti výboru upraví štatút výboru.

K bodu 19 [§ 14 ods. 6]

Podľa § 14 ods. 5 zákona č. 357/2015 Z. z. majú vnútorní audítori a vládni audítori povinnosť absolvovať najmenej 20 hodín odborného vzdelávania v každom kalendárnom roku. Novozavedeným ustanovením sa dopĺňa výnimka z tohto rozsahu odborného vzdelávania v prípade, ak nastane krízová situácia alebo mimoriadna situácia, ktorá výrazným spôsobom obmedzí možnosť vnútorných audítorov a vládnych audítorov priebežne absolvovať odborné vzdelávacie aktivity, a tak dosiahnuť požadovaný minimálny rozsah odborného vzdelávania. Navrhuje sa preto uznať pre takéto situácie aj nižší počet absolvovaných hodín odborného vzdelávania. Zavedenie tejto výnimky vyplynulo o. i. z dôvodu mimoriadnej situácie na území Slovenskej republiky spôsobenej nebezpečnou nákazlivou chorobou COVID-19, počas ktorej boli značne sťažené podmienky pre splnenie odborného vzdelávania podľa § 14 zákona č. 357/2015 Z. z. Ak krízová situácia alebo mimoriadna situácia skončí v rámci kalendárneho roka v prvom polroku, povinnosť absolvovania odborného vzdelávania sa skracuje na 10 hodín; ak skončí v druhom polroku, povinnosť absolvovania odborného vzdelávania sa presúva na nasledovný kalendárny rok, a to v rozsahu 20 hodín. Ak nastane krízová situácia alebo mimoriadna situácia, pričom jej trvanie presiahne kalendárny rok, ako splnenie podmienky sa

započíta počet absolvovaných hodín, ktorý už vnútorný audítor alebo vládny audítor absolvoval v danom kalendárnom roku (aj keď neabsolvoval žiadnu hodinu odborného vzdelávania).

K bodom 20 a 24 [§ 20 ods. 2 písm. a) a § 21 ods. 3 písm. b)]

Návrh ustanovenia má napomôcť oprávnenej osobe precizovať rozsah požadovanej dokumentácie tak, aby jej povinná osoba predložila takú dokumentáciu, ktorá je relevantná s ohľadom na dosiahnutie cieľa finančnej kontroly alebo auditu. Uvedeným sa má zamedziť situáciám, kedy povinná osoba predkladala oprávnenej osobe zjavne nesúvisiacu dokumentáciu nad rámec požiadaviek oprávnenej osoby a v nadmernom rozsahu, čím dochádza k nadbytočnej administratívnej záťaži na oboch stranách ako aj s tým súvisiacim procesným prieťahom.

K bodu 21 a 23 [§ 20 ods. 4 písm. b) a § 21 ods. 1 písm. b)]

Na základe aplikačnej praxe sa ustanovuje univerzálna lehota pre povinnú osobu na zaslanie písomných námietok k zisteným nedostatkom, navrhnutým odporúčaniam, k lehote na predloženie písomného zoznamu prijatých opatrení a k lehote na splnenie prijatých opatrení uvedeným v návrhu čiastkovej správy alebo v návrhu správy. Táto lehota sa na základe podnetov zo strany orgánov verejnej správy ustanovuje na minimálne päť pracovných dní. Z dôvodu napr. časovej tiesne sa povinná osoba s oprávnenou osobou môže dohodnúť aj na kratšej lehote na zaslanie námietok; uvedené je však potrebné vykonať preukázateľným spôsobom. Zároveň je naďalej možné, aby povinná osoba požiadala oprávnenú osobu aj o určenie dlhšej lehoty na podanie námietok, a to napr. vzhľadom na množstvo nedostatkov uvedených v návrhu (čiastkovej) správy, ich závažnosť, za účelom náležitého vypracovania námietok.

K bodu 22 [§ 20 ods. 5 písm. a)]

Vzhľadom na aplikačnú prax sa upravuje inštitút oznámenia termínu začatia a cieľa výkonu finančnej kontroly na mieste alebo auditu tak, že takéto oznámenie je potrebné vykonať najneskôr pri vstupe podľa ustanovenia § 20 ods. 3 zákona č. 357/2015 Z. z. V praxi sa stávalo, že povinné osoby po informovaní oprávnenou osobou o začatí finančnej kontroly na mieste/auditú zámerne prispôbovali overované skutočnosti.

K bodom 25 a 26 [§ 21 ods. 3 písm. d) a písm. e) pôvodné znenie]

Navrhovanými ustanoveniami sa odstraňuje nesúlads medzi povinnosťou a oprávnením povinnej osoby. Podľa súčasného znenia § 21 ods. 3 písm. d) zákona č. 357/2015 Z. z. je povinná osoba povinná prijať v lehote určenej oprávnenou osobou opatrenia na nápravu nedostatkov uvedených v čiastkovej správe/správe a odstrániť príčiny ich vzniku, avšak v súčasnej platnej právnej úprave absentuje oprávnenie oprávnenej osoby určiť takúto lehotu ako aj oprávnenie povinnej osoby podať k tejto lehote námietky.

K bodu 27 [§ 22 ods. 3 písm. b)]

Za účelom zefektívnenia výkonu finančnej kontroly a auditu sa navrhuje upraviť náležitosť „podpis“ na návrhu správy/návrhu čiastkovej správy a správe/čiastkovej správe. Podľa pôvodnej právnej úpravy bolo potrebné uviesť na tejto dokumentácii podpisy všetkých zamestnancov, ktorí vykonali finančnú kontrolu, resp. audit, pričom bola zavedená výnimka z tejto povinnosti v prípade auditu, ak bola v prípadoch hodných osobitného zreteľa uvedená dokumentácia podpísaná zamestnancom oprávnenej osoby povereným vedením auditu. Táto výnimka sa návrhom zákona rozširuje tak, že umožňuje neuvádzať podpisy všetkých zamestnancov vykonávajúcich finančnú kontrolu v prípadoch hodných osobitného zreteľa,

ak je návrh správy/návrh čiastkovej správy a správa/čiastková správa podpísaná aspoň jedným z týchto zamestnancov orgánu verejnej správy.

Za dôvody hodné osobitného zreteľa sa pre účely finančnej kontroly ako aj auditu považujú najmä prípady práceneschopnosti zamestnancov orgánu verejnej správy alebo vyhlásenie mimoriadnej situácie. V súlade s novozavedeným § 2 písm. t) sa za podpis považuje vlastnoručný podpis, kvalifikovaný elektronický podpis alebo obdobný preukázateľný podpisový záznam v elektronickej podobe nahrádzajúci vlastnoručný podpis, ktorý umožňuje jednoznačnú preukázateľnú identifikáciu osoby, ktorá podpisový záznam vyhotovila. Pri elektronickom podpisovaní návrhu správ/návrhu čiastkovej správy a správy/čiastkovej správy musí ale platiť predpoklad, že orgán verejnej správy má dostatočne materiálne zabezpečené podmienky na elektronický výkon finančnej kontroly/audit, napríklad prostredníctvom príslušných informačných systémov.

K bodu 28 [§ 22 ods. 3 písm. e) a ods. 4 písm. c)]

Z dôvodu jednoznačnosti a právnej istoty povinnej osoby sa zavádza povinnosť pre oprávnenú osobu v návrhu správy/návrhu čiastkovej správy a správe/čiastkovej správe spolu s opisom zistených nedostatkov a označenia konkrétnych ustanovení, ktoré boli porušené (pri porušení osobitných predpisov alebo medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia) uvádzať aj ich odôvodnenie. Toto odôvodnenie musí byť dostatočne detailné tak, aby povinná osoba vedela jednoznačne určiť procesy/činnosti, v rámci ktorých boli identifikované nedostatky a všetky skutočnosti odôvodňujúce identifikáciu nedostatku. Odôvodnenie má povinnej osobe napomôcť pochopiť myšlienkové postupy zamestnancov oprávnenej osoby, ktorí zistenie identifikovali ako nedostatok.

K bodu 29 [§ 22 ods. 6]

Precizovanie skončenia finančnej kontroly alebo auditu záznamom aj v časti finančnej kontroly alebo auditu.

K bodu 30 a 31 [§ 27 ods. 1 a § 27 ods. 3]

Legislatívno-technická úprava v súvislosti s precizovaním definície zamestnanca. V súvislosti s externalizáciou finančnej kontroly platí, že ustanovenia § 27 ods. 1 o mlčanlivosti sa rovnako vzťahujú aj na zamestnancov iného orgánu verejnej správy, ktorý je poverený výkonom finančnej kontroly podľa § 8 ods. 2 a § 9 ods. 4.

K bodu 32 [§ 28]

Zostáva zachované oprávnenie oprávnenej osoby (orgán verejnej správy, ktorý vykonáva administratívnu finančnú kontrolu alebo finančnú kontrolu na mieste, správca kapitoly štátneho rozpočtu, ktorý vykonáva vnútorný audit, alebo auditujúci orgán, ktorý vykonáva vládny audit alebo hodnotí kvalitu vykonávania finančnej kontroly a auditu) uložiť v správnom konaní povinnej osobe alebo tretej osobe ako aj ich zamestnancom poriadkovú pokutu za nesplnenie povinností uvedených v § 21 ods. 3, 4 a 6 alebo § 23 zákona č. 357/2015 Z. z. Pokuty podľa odseku 1 sú oprávnené vyššie uvedené subjekty uložiť v správnom konaní aj vtedy, ak sa zistí nesplnenie uvedených povinností napr. pri overení splnenia prijatých opatrení.

Ďalej sa novo navrhovanou úpravou precizujú ustanovenia § 28 tak, že sa navrhuje ustanoviť tzv. univerzálny správny orgán (auditujúci orgán) na ukladanie pokút podľa ods. 2 až

4, ak správny orgán na ukladanie pokút nie je určený (napr. ak porušenie ust. zákona č. 357/2015 Z. z., za ktoré je možné uložiť pokutu podľa ods. 2 až 4, zistí Najvyšší kontrolný úrad SR). To neplatí, ak pokuty ukladá správca kapitoly štátneho rozpočtu, ktorý vykonal vnútorný audit, keďže tomuto je táto kompetencia zverená priamo v relevantných ustanoveniach § 28 zákona č. 357/2015 Z. z.

Podľa ods. 3 je možné uložiť orgánu verejnej správy v správnom konaní pokutu až do výšky sumy zodpovedajúcej sume verejných financií, ktoré boli neoprávnene poskytnuté alebo použité, a to za nevykonanie administratívnej finančnej kontroly, ktorá vo vzťahu k tejto finančnej operácii vykonaná mala byť, alebo za jej vykonanie v rozpore s § 8. To isté platí aj pre finančnú kontrolu na mieste, ktorá sa vo vzťahu k finančnej operácii vykonala, ale v rozpore s § 9. Túto istú pokutu je možné uložiť aj za to, ak čiastková správa alebo správa neobsahuje nedostatky, ktoré v čase výkonu administratívnej finančnej kontroly alebo finančnej kontroly na mieste existovali, ale orgán verejnej správy ich nezistil, hoci na základe dostupných dokladov a skutočností ich zistiť mal. Pokutu podľa tohto odseku je možné uložiť aj vtedy, ak orgán verejnej správy bude postupovať podľa § 8 ods. 1 druhá veta. Vzhľadom na charakter tejto pokuty (pokuta za konkrétnu finančnú kontrolu, napriek vykonaniu ktorej došlo k neoprávnenému poskytnutiu alebo použitiu verejných financií) ju nie je možné uložiť opakovane.

Podľa ods. 4 je možné uložiť orgánu verejnej správy v správnom konaní pokutu až do výšky 100 000 eur, a to za nesplnenie povinností uvedených v § 5 alebo § 7. Taktiež je možné uložiť túto pokutu za nesplnenie povinností uvedených v § 8, alebo vykonanie finančnej kontroly na mieste v rozpore s § 9, ak nie je splnená podmienka na uloženie pokuty podľa odseku 3; t. j. ak ide o „systémové“ zlyhanie orgánu verejnej správy (napr. orgán verejnej správy nevykonáva administratívnu finančnú kontrolu vôbec, alebo vykonávanie administratívnych finančných kontrol je v rozpore s § 8, alebo finančné kontroly na mieste vykonáva v rozpore s § 9). Vzhľadom na to, že cieľom je, aby si orgán verejnej správy riadne plnil povinnosti vyplývajúce zo zákona č. 357/2015 Z. z., túto pokutu je možné uložiť aj opakovane.

Do ustanovenia § 28 ods. 5 zákona č. 357/2015 Z. z. sa dopĺňa pokuta pre správcu kapitoly štátneho rozpočtu za nesplnenie povinností uvedených v § 15 ods. 4 a § 16 ods. 1 tohto zákona až do výšky 3 000 eur.

Nadalej zostáva zachované to, že ak vládny audit vykonáva iná právnická osoba podľa § 19 ods. 5 zákona č. 357/2015 Z. z., pokutu podľa odsekov 1 až 4 je oprávnené uložiť ministerstvo financií. V prípade „externalizácie“ výkonu administratívnej finančnej kontroly a finančnej kontroly na mieste, vzhľadom na znenie návrhu zákona, je oprávnený konať v správnom konaní o uloženie pokuty podľa ods. 1 iný orgán verejnej správy podľa § 8 ods. 2 alebo podľa § 9 ods. 4, t. j. ten, ktorý reálne finančnú kontrolu vykonáva, keďže ide o tzv. poriadkové pokuty.

Pokuty uložené podľa § 28 ods. 2 až 4 zákona č. 357/2015 Z. z. sú príjmom štátneho rozpočtu a ostatné uložené pokuty sú príjmom toho orgánu verejnej správy, ktorý ich uložil (teda toho, ktorý vykonáva finančnú kontrolu alebo audit). Na konanie o uložení pokuty sa použijú ustanovenia Správneho poriadku.

K bodu 33 [§ 30b]

Prechodným ustanovením v odseku 1 sa upravuje, že finančná kontrola a audit začaté a neukončené do 28. februára 2022 sa dokončia podľa právnej úpravy účinnej do 28. februára

2022. V odseku 2 sa ustanovuje prechodné obdobie na správne konania o uložení pokuty podľa príslušných ustanovení § 28 zákona č. 357/2015 Z. z.

K čl. II

K bodu 1 [§ 7 ods. 3]

Vzhľadom na umožnenie overovania administratívnou finančnou kontrolou na základe analýzy rizík v zákone č. 357/2015 Z. z., je potrebné novelizovať aj sériu zákonov, ktorých sa takýto spôsob overovania týka, a to predovšetkým zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 292/2014 Z. z.“). V tomto osobitnom predpise je potrebné upraviť základný prístup k výberu skutočností podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., ktoré sa budú vo vzťahu k poskytovaným finančným príspevkom overovať. Administratívnou finančnou kontrolou overuje riadiaci orgán len tie skutočnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., ktoré určí so zohľadnením písomnej analýzy rizík tak, aby overením boli naplnené ciele finančnej kontroly, a to najmä dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými financiami a realizácii finančnej operácie alebo jej časti.

K bodom 2 až 5, 7 a 8 [§ 7 ods. 5, § 7 ods. 12 a 13, § 8 ods. 8, § 26 ods. 1 písm. d) a ods. 2, § 54 ods. 12 a 54a ods. 2]

Legislatívno-technická úprava súvisiaca so zmenou vnútorného odkazu.

K bodu 6 [§ 10 ods. 2 písm. g)]

Povinnosť orgánu auditu zverejňovať na webovom sídle ministerstva financií v termínoch do 28. februára a 31. augusta nedostatky a odporúčania z vládnych auditov bola do zákona č. 292/2014 Z. z. doplnená novelou č. 202/2021 Z. z. Nakoľko sú vládne audity vykonávané priebežne počas celého roka a ich výsledky sú sumárne oznamované Európskej komisii vo februári nasledujúceho roka formou výročnej kontrolnej správy, návrhom zákona sa termíny na zverejňovanie harmonizujú s platným systémom oznamovania výsledkov vládnych auditov voči Európskej komisii. Preto sa navrhuje zverejňovanie nedostatkov a odporúčaní z vládnych auditov na webovom sídle ministerstva financií do 31. marca tak, aby bol zároveň vytvorený dostatočný časový priestor pre spracovanie nedostatkov a odporúčaní na základe zaslaných výročných kontrolných správ.

K čl. III

K bodom 1 a 2 [§ 7 ods. 2 a 3]

Ďalším osobitným predpisom, v ktorom je potrebné upraviť ustanovenia vzťahujúce sa na spôsob určenia skutočností overovaných administratívnou finančnou kontrolou, je zákon č. 323/2015 Z. z. o finančných nástrojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Uplatňuje sa rovnaký prístup ako pri zákone č. 292/2014 Z. z., t. j. riadiaci orgán administratívnou finančnou kontrolou overuje súlad finančnej operácie alebo jej časti len s tými skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., ktoré so zohľadnením rizík určí riadiaci orgán tak, aby kontrolou boli naplnené ciele finančnej kontroly.

K čl. IV

K bodu 1 [§ 5 ods. 6]

Návrhom zákona sa upravuje taktiež zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predmetná úprava sa týka možnosti, ktorú zavádza návrh zákona, a to vykonávať overovanie administratívnu finančnú kontrolu súladu finančnej operácie alebo jej časti len so skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., ktoré určí osobitný predpis. Predmetnou úpravou nie je dotknutá povinnosť vykonávať administratívnu finančnú kontrolu, avšak zavádza sa možnosť, aby vykonávateľ v rámci administratívnej finančnej kontroly overil len tie skutočnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z., ktoré so zohľadnením rizík určí tak, aby kontrolou boli naplnené ciele finančnej kontroly. Overovať súlad finančnej operácie alebo jej časti administratívnou finančnou kontrolou len s určenými skutočnosťami podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. je v zmysle návrhu zákona pre vykonávateľa možnosťou, a teda aj naďalej môže vykonávať administratívnu finančnú kontrolu vo vzťahu ku všetkým relevantným skutočnostiam podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. bez toho, aby bolo nutné vypracovať písomnú analýzu rizík. Zároveň týmto nie je vylúčené, aby na základe analýzy rizík určil všetky relevantné skutočnosti podľa § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. ako rizikové.

K bodu 2 a 3 [poznámky pod čiarou k odkazom 19 a 20]

Legislatívno-technická úprava.

K čl. V

Navrhuje sa účinnosť zákona od 1. marca 2022. Dátum nadobudnutia účinnosti zákona je určený tak, aby jeho adresáti mali dostatok času na oboznámenie sa s novou právnou úpravou.

Návrh zákona počíta so zachovaním 15 dňovej legisvakačnej doby v súlade s § 19 ods. 5 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.