



STANOVISKO

ODBORU CENTRÁLNÍ HARMONIZAČNÍ JEDNOTKA Č. 18/2026

(PŮVODNĚ STANOVISKO CHJ Č. 2/2025)

DOTAZ

Komu je v rovině plnění pracovních úkolů a v rovině řízení pracovněprávního vztahu podřízen interní auditor v obci? Musí být interní auditor obce úředníkem, který se prokazuje zvláštní odbornou způsobilostí?

SEZNAM SOUVISEJÍCÍCH PŘEDPISŮ A MATERIÁLŮ

INTERPRETOVANÝ PRÁVNÍ PŘEDPIS

- zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí (dále „zákon o řízení a kontrole veřejných financí“)

DALŠÍ PŘEDPISY A MATERIÁLY

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále „zákon o obcích“)
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále „zákon o úřednících územních samosprávných celků“)
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákoník práce“)
- vyhláška č. 413/2024 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti, zkoušce vstupního vzdělávání a náležitostech osvědčení o vzdělávání úředníků územních samosprávných celků (dále „vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti“)
- stanovisko Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2016 – Postavení tajemníka obecního úřadu ve vztahu k orgánům obce¹ (dále „stanovisko Odboru veřejné správy Ministerstva vnitra“)

¹ Stanovisko Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2016 je dostupné online na adrese: <https://mv.gov.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2016.aspx>.



ODPOVĚĎ

Útvar interního auditu musí být v souladu se zákonem o řízení a kontrole veřejných financí zařazen v obecním úřadu a musí být podřízen přímo vedoucímu orgánu veřejné správy. V případě obce je tedy podřízen starostovi. Vedoucího útvaru interního auditu jmenuje a odvolává rada obce na návrh starosty.

Při výkonu jednotlivých práv a povinností ze strany obce vůči internímu auditorovi je potřeba rozlišovat vztahy nadřízenosti a podřízenosti ve dvou rovinách:

1. V rovině plnění pracovních úkolů – práci interního auditora přebírá a hodnotí starosta, který mimo jiné schvaluje plány interního auditu, pověřuje interního auditora k výkonu případných mimořádných auditů a přebírá auditní zprávy.
2. V rovině řízení pracovněprávního vztahu – povinnosti zaměstnavatele vůči internímu auditorovi zařazenému v obecním úřadu plní tajemník. Způsob plnění těchto povinností může ovšem starosta ovlivnit výkonem svých práv vůči tajemníkovi (např. závazným pokynem), a tím zohlednit skutečnosti, které vyplývají ze vztahu přímé funkční podřízenosti interního auditora starostovi.

Interní auditor v pracovním poměru je úředníkem územního samosprávného celku ve smyslu zákona o úřednících územních samosprávných celků.

Interní auditor vykonávající pouze interní audit územního samosprávného celku není povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost.

Interní auditor, který vykonává následnou veřejnosprávní kontrolu, tj. kontrolu hospodaření příspěvkových organizací nebo kontrolu příjemců veřejné finanční podpory, je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost, jelikož vykonává správní činnost při přezkumu finančního hospodaření územních samosprávných celků ve smyslu vyhlášky o zvláštní odborné způsobilosti.

ODŮVODNĚNÍ ODPOVĚDI

Zařazení/postavení interního auditora v obci

Zákon o řízení a kontrole veřejných financí zavádí pro zařazení útvaru interního auditu obce nad 15 000 obyvatel (dále jen „obec“) v organizační struktuře orgánu veřejné správy specifickou úpravu oproti úpravě obecně obsažené v zákoně o obcích. Pro organizační zařazení útvaru interního auditu se tedy použije právní princip v nezbytném rozsahu v souladu s právním principem přednosti specifické úpravy před úpravou obecnější (právní zásada „*lex specialis derogat legi generali*“).

Útvar interního auditu musí být v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o řízení a kontrole veřejných financí podřízen přímo vedoucímu orgánu veřejné správy, v případě obce podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o řízení a kontrole veřejných financí starostovi.

Co se týká výkonu jednotlivých práv a povinností ze strany obce vůči internímu auditorovi je potřeba rozlišovat vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rovině plnění pracovních úkolů a v rovině řízení pracovněprávního vztahu.



Roli starosty a tajemníka obecního úřadu (dále „tajemník“) je nutné v takovém případě rozlišovat:

- **Starosta** je v souladu s výše uvedenými ustanoveními zákona o řízení a kontrole veřejných financí přímo nadřízen útvaru interního auditu. V mezích zákona o řízení a kontrole veřejných financí tedy útvaru interního auditu zadává úkoly a přebírá jejich plnění. Nevystupuje však vůči zaměstnancům útvaru interního auditu jako statutární orgán zaměstnavatele, jelikož ti zaměstnanci jsou zařazeni do obecního úřadu a roli statutárního orgánu zaměstnavatele vůči nim může plnit pouze tajemník (je-li funkce tajemníka v daném úřadu zřízena).
- **Tajemník** vystupuje vůči interním auditorům jako statutární orgán zaměstnavatele. Stanovení platu (a jeho jednotlivých složek) zaměstnancům útvaru interního auditu náleží v souladu se zákonem o obcích tajemníkovi.

Práci interního auditora přebírá a hodnotí starosta, který mimo jiné schvaluje plány interního auditu, pověřuje interního auditora k výkonu případných mimořádných auditů a přebírá auditní zprávy. V této souvislosti stanovisko Odboru veřejné správy Ministerstva vnitra uvádí, že „starosta je oprávněn stanovit a ukládat tajemníkovi pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jeho práci a dávat mu k tomuto účelu závazné pokyny. Omezení tvoří situace, kdy ukládané úkoly jsou v rozporu s právními předpisy, či kdy ukládané úkoly mají povahu bránění v samotném výkonu pravomocí tajemníka obecního úřadu svěřených mu zákonem.“ Povinnosti zaměstnavatele tedy vůči internímu auditorovi zařazenému v obecním úřadu plní tajemník, způsob plnění těchto povinností může ovšem starosta ovlivnit výkonem svých práv vůči tajemníkovi (např. závazným pokynem), a tím zohlednit skutečnosti, které vyplývají ze vztahu přímé podřízenosti interního auditora starostovi.

Speciální úprava podle zákona o řízení a kontrole veřejných financí se tak použije pouze v míře nezbytně nutné pro dosažení její podstaty, tedy k zajištění nezávislosti interního auditu při výkonu auditní činnosti. Řízení pracovněprávního vztahu ze strany tajemníka podle ustanovení § 110 odst. 4 písm. c) a d) zákona o obcích tím není dotčeno.

Jmenování/odvolání vedoucího útvaru interního auditu

Podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. j) zákona o řízení a kontrole veřejných financí „jmenuje a odvolává vedoucího útvaru interního auditu obce rada obce na návrh starosty“.

V případě jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu platí výše uvedená zásada „*lex specialis derogat legi generali*“. To znamená, že speciální úprava obsažená v ustanovení § 18 odst. 2 písm. j) zákona o řízení a kontrole veřejných financí má v tomto případě přednost před obecnější úpravou obsaženou v ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích, pokud se týká stejné situace, tedy jmenování a odvolání vedoucího útvaru interního auditu.

V opačném případě by nemohla být naplněna kritéria nezávislosti interního auditu, kterými ze zákona o řízení a kontrole veřejných financí jsou přímá podřízenost interního auditu vedoucímu orgánu veřejné správy, funkční nezávislost a organizační oddělení od řídicích výkonných struktur.

Interní auditor jako úředník územního samosprávného celku

Ustanovení § 2 odst. 4 zákona o úřednících územních samosprávných celků stanoví: „*Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.*“



Z tohoto ustanovení vyplývá, že úředníkem územního samosprávného celku je interní auditor v případě, kdy splňuje zároveň tyto tři podmínky:

1. Interní auditor se podílí na výkonu správních činností

- Tato podmínka je splněna, protože výkon činnosti interního auditu naplňuje definici správní činnosti podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o úřednících územních samosprávných celků.
- Důvodová zpráva k zákonu o řízení a kontrole veřejných financí k tomu uvádí: „*Útvar interního auditu vykonává interní audit v rámci samostatné působnosti územního samosprávného celku a podílí se tak na výkonu správních činností, je zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo do úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy (viz ustanovení § 2 odst. 3 a 4 zákona o úřednících územních samosprávných celků). Ustanovení napravuje stávající nejednotnost zařazení útvaru interního auditu v rámci územních samosprávných celků, městských částí a městských obvodů, kdy je někdy útvar interního auditu zařazen do úřadu a někdy ne. Osoby vykonávající interní audit u územních samosprávných celků, městských částí a městských obvodů jsou úředníky územního samosprávného celku a podléhají zákonu o úřednících územního samosprávného celku. Výkon interního auditu je plněním úkolů v samostatné působnosti územního samosprávného celku a spadá pod výkon správních činností.*“

2. Interní auditor je zařazen do úřadu územního samosprávného celku

- Tato podmínka je splněna, protože vyplývá z ustanovení § 18 odst. 2 zákona o řízení a kontrole veřejných financí, podle kterého je útvar interního auditu zařazen do obecního úřadu.

3. Interní auditor je zaměstnancem v pracovním poměru

- Vzhledem k tomu, že výkon interního auditu není podmíněn prokázáním zvláštní odborné způsobilosti (viz nadpis níže „*Prokázání zvláštní odborné způsobilosti*“), nevyplyvá ze zákona o úřednících územních samosprávných celků (oproti správním činnostem, u nichž je vyžadováno prokázání zvláštní odborné způsobilosti – viz ustanovení § 21 odst. 1 zákona o úřednících územních samosprávných celků) výslovně, že je může vykonávat pouze úředník, tedy zaměstnanec v pracovním poměru.
- Ovšem i u těch správních činností, jejichž výkon není podmíněn prokázáním zvláštní odborné způsobilosti, Ministerstvo vnitra i s ohledem na pravidlo vyjádřené v ustanovení § 74 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého „*zaměstnavatel má zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru*“, dlouhodobě vyjadřuje preferenci výkonu všech správních činností úředníky. Je tomu tak proto, že pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku (obecně pracovní poměr podle zákoníku práce se specifiky stanovenými zákonem o úřednících územních samosprávných celků) nabízí větší garance co do transparentnosti výběru zaměstnanců územních samosprávných celků, jejich povinností (včetně např. předpokladu bezúhonnosti) a kvalifikace (systém vzdělávání) i na druhou stranu např. ochrany vedoucích úředníků (možnost odvolání jen z výslovně stanovených důvodů). V žádném případě by pak uzavřením dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr namísto pracovního poměru nemělo docházet k účelovému obcházení právní úpravy zákona o úřednících územních samosprávných celků – to se týká zejména ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků upravujících povinnost učinit veřejnou výzvu nebo vyhlásit výběrové řízení.
- Výše uvedené výhody právní úpravy pracovního poměru úředníků posilují nezávislé postavení zaměstnanců vykonávajících interní audit.



Z výše uvedeného vyplývá, že interní auditor územního samosprávného celku, který je v pracovním poměru, bude s účinností zákona o řízení a kontrole veřejných financí od 1. ledna 2027 automaticky úředníkem územního samosprávného celku.

Prokázání zvláštní odborné způsobilosti

Zákon o řízení a kontrole veřejných financí neupravuje konkrétní požadavky na odbornost osob vykonávajících interní audit nebo veřejnosprávní kontrolu. V případě územních samosprávných celků je speciální právní úprava obsažena v zákoně o úřednících územních samosprávných celků.

Úvodní věta ustanovení § 21 odst. 1 zákona o úřednících územních samosprávných celků stanoví, že: „Správní činnosti stanovené prováděcím právním předpisem zajišťuje územní samosprávný celek prostřednictvím úředníků, kteří prokázali zvláštní odbornou způsobilost.“

Seznam správních činností, pro jejichž výkon je předpokladem prokázání zvláštní odborné způsobilosti, stanoví vyhláška o zvláštní odborné způsobilosti. Z vyhlášky o zvláštní odborné způsobilosti vyplývá, interní auditor v pracovním poměru, který je pověřen výlučně výkonem interního auditu podle zákona o řízení a kontrole veřejných financí, není povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost. Pokud je však interní auditor v pracovním poměru pověřen i výkonem následné veřejnosprávní kontroly musí interní auditor prokázat zvláštní odbornou způsobilost pro výkon správní činnosti při finančním hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkumu.

Pověření útvaru interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly hospodaření příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem podle ustanovení § 32 zákona o řízení a kontrole veřejných financí nebo výkonem následné veřejnosprávní kontroly poskytnuté veřejné finanční podpory podle ustanovení § 33 zákona o řízení a kontrole veřejných financí není podle zákona o řízení a kontrole veřejných financí v rozporu s požadavkem na zajištění funkční nezávislosti interního auditu (viz [stanovisko CHJ č. 7/2025](#)).