



METODIKA ŘÍZENÍ RIZIK V ORGÁNECH VEŘEJNÉ SPRÁVY

VZOROVÁ SMĚRNICE O ŘÍZENÍ RIZIK



Obsah

1. Cíle metodiky	3
2. Slovník pojmů	5
3. Organizační zajištění řízení rizik	6
3.1. Centralizovaný model řízení rizik	6
3.2. Decentralizovaný model řízení rizik	8
4. Povinnosti vyplývající ze zákona o řízení a kontrole	9
5. Obecné předpoklady funkčního řízení rizik v organizaci veřejné správy	13
6. Věcný pohled na řízení rizik	14
7. Proces řízení rizik	17
7.1. Identifikace rizik	17
7.2. Hodnocení (analýza) rizik	18
7.3. Přijímání opatření (řízení rizik)	20
7.4. Monitoring a vedení evidence	23
8. Analýza rizik pro účely plánování kontrol a interního auditu	25
9. Vzorová směrnice o řízení rizik	26



1. Cíle metodiky

Tato metodika je určena pro všechny orgány veřejné správy (dále také „*organizace*“), které hospodaří s veřejnými prostředky a zdrojem těchto prostředků je jak vlastní rozpočet, transfery, tak i například veřejná finanční podpora ve formě dotací, návratných finančních výpomocí nebo jiné formy veřejné finanční podpory.

Adresáty metodiky jsou pracovníci zapojení do řízení rizik vyplývajících z činnosti jim svěřených útvarů, kteří v rámci organizace připravují podklady pro rozhodnutí vedoucích pracovníků, protože řízení rizik je integrální součástí každého přijímaného rozhodnutí.

Z pohledu řízení a kontroly veřejných financí jsou to také zaměstnanci nebo osoby, které mají konkrétní pověření nebo určení do rolí v rámci vnitřního kontrolního systému. Typicky se jedná o příkazce operace, správce rozpočtu, hlavní účetní nebo osoby, které jsou určené k výkonu následné řídicí kontroly. Kromě těchto pracovníků, kteří jsou odpovědní za realizaci jednotlivých úkolů a operací, je metodika určena také pracovníkům útvaru interního auditu. Lze předpokládat, že právě jejich prostřednictvím, například formou doporučení nebo konzultací, budou informace obsažené v metodice zprostředkovány osobám, které by v rámci organizace měly rizika řídit nebo se na jejich řízení aktivně podílet.

Cílem metodiky je konkrétně a prakticky vysvětlit, co to vlastně riziko je a jak by mělo jeho řízení probíhat v rámci vnitřního kontrolního systému organizace. Zároveň by tato metodika měla poskytnout návod k tomu, jak rizika identifikovat, analyzovat a nastavit vhodná opatření k jejich řízení, tj. aby řízení rizik uvnitř organizace skutečně mohlo fungovat.

Sekundárním cílem metodiky je jednoznačně deklarovat, že řízení rizik není a nemá být úkolem útvaru interního auditu nebo jednotlivých interních auditorů. Interní auditor, který se do systému řízení rizik aktivně zapojí nebo jej dokonce v organizaci vytváří a spravuje, ztrácí možnost vykonávat svou primární funkci, tedy podávat vedení organizace nezávislé ujištění o tom, že její řídicí a kontrolní systém (včetně řízení rizik) funguje. Organizace, která svého interního auditora pověří úkoly v rámci řízení rizik, se tím sama připravuje o interní zpětnou vazbu o tom, zda jeden z nejvýznamnějších prvků řízení organizace funguje nebo nikoliv.

Výjimku z výše uvedeného tvoří pouze případ, kdy si útvar kontroly či interního auditu vytváří pro vlastní účely mapu rizik organizace, na základě které sestavuje plány kontrol či interních auditů. Tento proces by však měl být od samotného řízení rizik organizace, které má v praxi vykonávat vedení organizace, oddělen.

Cílem této metodiky naopak není podat či opakovat teoretický výklad problematiky řízení rizik, která je ve své teoretické rovině společná pro veřejnou správu i firemní prostředí a je zcela dostatečným způsobem zpracována v české odborné literatuře¹.

Pro potřeby nastavení vnitřního kontrolního systému a porozumění jednotlivým činnostem, které s řízením rizik souvisí, je možné využít kapitolu 9 tohoto metodického pokynu, vzorovou směrnici o řízení rizik, která jednoduchým způsobem nastavuje základní pravidla, povinnosti a odpovědnosti v oblasti řízení rizik pro orgány veřejné správy.

¹ např. Vladimír Smejkal, Karel Rais: Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích nebo Doležal Jan, Máchal Pavel, Lacko Branislav a kolektiv: Projektový management podle IPMA



Tento metodický pokyn také rozpracovává povinnosti, které je nutné ve vnitřním kontrolním systému orgánů veřejné správy z pohledu řízení rizik zohlednit s účinností Zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí (dále „*zákon o řízení a kontrole veřejných financí*“).

V souvislosti s účinností výše uvedeného zákona tento metodický pokyn nahrazuje od 1. 1. 2027 Metodický pokyn č. 11 Vzorová směrnice o řízení rizik tím, jehož věcná náplň je nově součástí aktualizované verze tohoto pokynu (viz kapitolu 9).



2. Slovník pojmů

Riziko – potenciální událost v budoucnosti s negativními následky. Riziko tedy může a nemusí nastat. Určitá rizika jsou spojená s každou činností, v chodu každé organizace proto rizika vždy byla, jsou a budou přítomna. Cílem proto není všechna rizika eliminovat, ale být si jich vědom a pracovat s nimi (tj. řídit je a snažit se je minimalizovat).

Řízení rizik – integrální součást každého rozhodování v organizaci. Soustavná činnost, jejímž cílem je omezit pravděpodobnost výskytu rizik nebo snížit jejich dopad. Účelem řízení rizik je předejít problémům či negativním jevům, tj. zamezit vzniku problémů a vyhnout se tím nutnosti krizového řízení.

Významnost rizika – relativní důležitost rizika pro organizaci, která je zpravidla vyjádřena součinem pravděpodobnosti rizika a dopadu rizika.

Pravděpodobnost rizika – míra pravděpodobnosti výskytu rizikové události v budoucnosti měřená dle převažující praxe na škále 1-5 (1 nejméně pravděpodobné, 5 nejvíce pravděpodobné).

Dopad rizika – rozsah negativního dopadu či ztráty, která organizaci vznikne v případě výskytu rizikové události. Lze do něj zahrnout jak přímé finanční ztráty či dodatečné náklady, tak i dopady nefinančního charakteru, např. ztrátu dobré pověsti, snížení kvality služeb pro občany atd.). Dopad rizika se dle převažující praxe opět měří na škále 1-5 (1 nejmenší negativní dopad, 5 největší negativní dopad).

Mapa rizik – výsledek analýzy rizik; přehled identifikovaných rizik (organizace/programu) seřazených podle jejich významnosti, který slouží jako jeden z podkladů pro sestavování plánu interních auditů a plánu kontrol. Pro účely sestavování plánu interních auditů a plánu kontrol si útvar kontroly a útvar interního auditu vytváří vlastní mapu rizik – tyto mapy rizik neslouží a nemají sloužit pro účely řízení rizik organizace jejím vedením, ale pro účely plánování kontrol a interních auditů.

Vrcholové vedení organizace – 1. a 2. stupeň řízení organizace (v případě ministerstev ministr, státní tajemník a vrchní ředitelé sekcí, v případě ostatních ústředních správních úřadů ředitel a náměstci, v případě krajských úřadů ředitel, tajemník úřadu a ředitelé/vedoucí klíčových odborů, např. ekonomického či finančního odboru, odboru informatiky); u menších úřadů je bezpředmětné jejich vedení rozlišovat na vrcholové a ostatní.

Vedoucí pracovníci na ostatních úrovních řízení – ostatní vedoucí pracovníci na nižších stupních řízení organizace (v případě ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů ředitelé odborů, vedoucí samostatných oddělení a vedoucí oddělení, v případě krajských úřadů vedoucí oddělení).



3. Organizační zajištění řízení rizik

3.1. Centralizovaný model řízení rizik

Řízení rizik organizace má na starosti Výbor pro řízení rizik složený z vrcholového vedení organizace. Ke koordinaci činností v oblasti řízení rizik napříč organizací a přípravě podkladů pro jednání a rozhodování Výboru pro řízení rizik je pověřen jeden ze zaměstnanců organizace (tajemník výboru pro řízení rizik / koordinátor řízení rizik / manažer rizik).

Předpoklady fungování

Pracovník, který má v organizaci na starosti koordinaci řízení rizik musí mít dostatek znalostí, zkušeností, kompetencí a důvěry ze strany vrcholového vedení organizace i vedoucích pracovníků na ostatních úrovních řízení, aby byl schopen zajistit:

- Aktivní a otevřenou komunikaci s členy Výboru pro řízení rizik
- Přípravu úplných a pravdivých podkladů (ve spolupráci s vedoucími pracovníky na všech úrovních řízení a odbornými útvary) včetně zahrnutí negativních informací a možných dopadů souvisejících s danou operací, které jsou pro rozhodování o dalším postupu relevantní
- Předkládání těchto podkladů Výboru pro řízení rizik a aktivní účast při jejich projednávání

Členové Výboru pro řízení rizik musí být ochotni a schopni existenci rizik u operací ve své gesci akceptovat, nesnažit se je marginalizovat a dále s nimi pracovat, a to nikoliv pouze individuálně, ale i před ostatními členy vrcholového vedení organizace.

Výhody

Umožňuje organizaci klást důraz na řízení rizik v podobě samostatných aktivit zaměřených na zjišťování, vyhodnocování, monitorování a vykazování významných rizik v organizaci. Při správném provádění dává vrcholovému vedení organizace přiměřenou jistotu, že klíčová rizika jsou vedoucími pracovníky na příslušných úrovních organizace opravdu důsledně řízena.

Nevýhody

Mezi nejčastěji identifikované nedostatky řízení rizik ve veřejné správě patří sklon k formalismu, chápání mapy rizik či katalogu rizik organizace jako hlavního cíle aktivit v oblasti řízení rizik, nikoliv jako pouhého nástroje pro aktivní řízení rizik vedením organizace, a přílišný důraz na kvantifikaci významnosti rizik, nikoliv na další práci s nimi, tj. zejména přijímání smysluplných opatření k jejich řízení. Všechny tyto nedostatky zavedení centralizovaného modelu řízení rizik spíše přirozeně podporuje, než aby jim zamezovalo.

Jedná se proto o model v prostředí veřejné správy vhodný spíše jen pro ty organizace, které se skutečně pohybují v rizikovém prostředí a kde je proto fungování systému řízení rizik v podobě samostatných aktivit zaměřených na zjišťování, vyhodnocování, monitorování a vykazování významných rizik klíčové pro jejich úspěšné fungování (např. nemocnice, Energetický regulační úřad, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Státní úřad pro kontrolu léčiv apod.).



V ostatních organizacích, které se pohybují ve standardním prostředí veřejné správy, kde je nejhorším možným negativním dopadem špatného rozhodnutí finanční ztráta, dodatečné náklady či případné správní nebo soudní řízení, není tento model řízení rizik příliš účelný a v praxi mají tendenci se projevovat spíše jeho nevýhody.

V souvislosti s centralizovaným modelem je vhodné uvést, že zákon o řízení a kontrole veřejných financí předpokládá, že každá osoba zapojená do vnitřního kontrolního systému s riziky pracuje. Tato povinnost je upravena v ustanovení § 10 odst. 1:

■ § 10 odst. 1

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Osoba vykonávající činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému zjišťuje a posuzuje rizika související s úkoly, které jsou jí svěřeny, a přijímá opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.“

Zpracování centralizovaného modelu do vnitřního kontrolního systému v orgánech veřejné správy by z tohoto důvodu zcela určitě neslo zvýšené nároky na správné vymezení odpovědností konkrétních osob a návaznosti jednotlivých procesů v řízení rizik, aby nedošlo k omezení zákonných odpovědností. Konkrétně lze zmínit odpovědnosti příkazce operace nebo správce rozpočtu. V prostředí orgánů veřejné správy tak může jít o jednu z dalších nevýhod centralizovaného modelu.



3.2. Decentralizovaný model řízení rizik

Řízení rizik je integrální součástí každého rozhodnutí, které je v rámci organizace jejími vedoucími pracovníky přijímáno. Od určité hladiny významnosti přijímaného rozhodnutí musí mít řízení rizik svou dokumentovanou podobu, aby o něm v organizaci zůstávala auditní stopa. Hladinu významnosti si organizace určí sama ve svých vnitřních předpisech a může, resp. měla by být pro různé typy operací v různých oblastech různá (podle rizikovosti operací daného typu v dané oblasti pro organizaci obecně²).

Předpoklady fungování

Vedoucí pracovníci na všech úrovních řízení a další osoby zapojené ve vnitřním kontrolním systému musí chápat, co je to riziko a jak se s ním pracuje a vědomě tyto znalosti uplatňovat v praxi při řízení jím svěřeného útvaru, vždy přiměřeně k operaci, o které rozhodují.

Výhody

Eliminuje většinu nevýhod centralizovaného modelu řízení rizik. Nepředpokládá existenci centrálního koordinátora rizik, po kterém lze v prostředí veřejné správy přirozeně jen velmi obtížně požadovat takovou míru znalostí, zkušeností a kompetencí, aby byl v diskusi o řízení rizik rovnocenným partnerem vrcholovému vedení organizace.

Nevýhody

Aby fungoval optimálně, vyžaduje aktivní účast všech vedoucích a dalších zaměstnanců na jednotlivých úrovních řízení.

Podmínkou dobrého fungování decentralizovaného modelu řízení rizik však není, aby byl uplatňován hned od prvního okamžiku dokonale plošně napříč celou organizační strukturou. Někde může fungovat lépe a někde hůře, záleží na konkrétních vedoucích pracovnících. Postupně lze napříč organizací sjednocovat formou přenášení dobré praxe z útvarů, kde funguje, na ty ostatní.

V souvislosti s příslušnými ustanoveními zákona o řízení a kontrole veřejných financí a odpovědností všech osob, které vystupují ve vnitřním kontrolním systému, lze v naprosté většině orgánů veřejné správy doporučit právě decentralizovaný model řízení rizik.

² Typickým příkladem mohou být např. veřejné zakázky zadávané v otevřeném výběrovém řízení versus veřejné zakázky zadávané formou jednacích řízení bez uveřejnění, výdajové operace v běžných provozních oblastech versus výdajové operace v oblasti zdravotnictví či IT apod.



4. Povinnosti vyplývající ze zákona o řízení a kontrole

Zákon o řízení a kontrole veřejných financí jako jednu ze šesti základních zásad definuje v ustanovení § 6 zásadu přístupu založeného na posouzení rizik:

■ § 6

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Orgán veřejné správy přistupuje k řízení a kontrole veřejných financí na základě posouzení rizik.“

Z pohledu definice rizika, obecných předpokladů řízení rizik a procesu řízení rizik však z tohoto zákona pro orgány veřejné správy nevyplývají žádná specifika, kromě konkrétních požadavků směřujících do vnitřního kontrolního systému a na osoby, které v něm vystupují.

Zákon o řízení a kontrole veřejných financí, kromě již výše uvedené základní zásady přístupu založeného na posuzování rizik, upravuje práci s riziky i v dalších ustanoveních. Povinnost vedoucího orgánu veřejné správy ve vazbě na nastavení vnitřního kontrolního systému je upravena v ustanovení § 9. V tomto ustanovení jsou kromě základních povinností stanoveny i konkrétní parametry přiměřeného a účinného vnitřního kontrolního systému.

Práce s riziky je zmíněna konkrétně v ustanovení § 9:

■ § 9 odst. 3 písm. c)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém je systém, který umožňuje včas zjišťovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.“

Povinnosti osob zapojených do řídicí kontroly

V zákoně o řízení a kontrole veřejných financí nejsou rozpracovány jednotlivé kategorie rizik, je tak ponecháno čistě na pravidlech vnitřního kontrolního systému, jak a zda budou katalogizována a v jaké podrobnosti. Oblast řídicí kontroly je podrobně vysvětlena v metodickém pokynu k řídicí kontrole³, zejména ve smyslu procesu a osob, které řídicí kontrolu vykonávají.

Ve smyslu řízení rizik v rámci řídicí kontroly to v praxi znamená nastavit taková pravidla a povinnosti pro jednotlivé osoby zapojené do řízení a kontroly veřejných financí, která budou znamenat účinné vypořádání se s riziky. Tuto povinnost obecně upravuje ustanovení § 10 odst. 1:

■ § 10 odst. 1

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Osoba vykonávající činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému zjišťuje a posuzuje rizika související s úkoly, které jsou jí svěřeny, a přijímá opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění.“

³ Metodický pokyn CHJ č. 19 – Řídicí kontrola; <https://mf.gov.cz/cs/kontrola-a-regulace/řízení-a-kontrola-veřejných-financí/metodické-materiály-chj/2021/metodický-pokyn-chj-c-19-40931>



V následujícím odstavci stejného ustanovení je pak upravena povinnost přijímat opatření k řízení rizik. Toto ustanovení v sobě také nese povinnost eskalace na vyšší řídicí úroveň, konkrétně na vedoucího orgánu veřejné správy, v případě, že daná osoba zapojená do řízení a kontroly není schopna sama příslušné opatření přijmout, nebo by se jednalo o rizika nejvýznamnější, ohrožující fungování orgánu veřejné správy:

■ § 10 odst. 2

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Osoba vykonávající činnosti v rámci vnitřního kontrolního systému při zjištění nedostatku neprodleně přijme opatření k jeho odstranění nebo prevenci nebo o potřebě přijetí takových opatření informuje vedoucího orgánu veřejné správy.“

Povinnosti směřující ke konkrétním osobám zapojeným do řízení a kontroly jsou upraveny v ustanovení § 11, kde je upravena výjimka směřující k možnosti sloučení rolí správce rozpočtu a hlavní účetní:

■ § 11 odst. 5 písm. a)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„v případech odůvodněných nízkou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik pro nakládání s veřejnými prostředky,“

Vyhodnocení toho, co je již nepřiměřeným rizikem bude spadat mezi základní úkoly vedoucího orgánu veřejné správy.

V následujícím odst. 6 stejného ustanovení je pak upravena výjimka pro případ, kdy orgán veřejné správy nemá dostatečně kvalifikované zaměstnance pro výkon role správce rozpočtu a hlavní účetní, pak je se stejným odůvodněním možné, aby tuto roli vykonávala jiná fyzická osoba (výjimka neplatí pro ústřední orgány veřejné správy, v jehož čele stojí člen vlády).

Povinnosti vůči zaměstnancům orgánu veřejné správy a dalším osobám v řídicí kontrole, stanovuje zákon o řízení a kontrole veřejných financí v ustanovení § 12, které se týká předběžné řídicí kontroly před schválením operace. Správci rozpočtu je povinnost dána:

■ § 12 odst. 1 písm. c)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Správce rozpočtu u příjmové a výdajové operace prověří, zda jsou řízena s ní související rozpočtová rizika.“

Správce rozpočtu tak svou činnost zaměřuje čistě do rozpočtových otázek, jeho povinností není řídit jiná, například věcná rizika, související s podstatou a věcnou správností operace.

Povinnost řídit rizika je samozřejmě dána příkazci operace dle odst. 2 a odst. 3 téhož ustanovení:

■ § 12 odst. 2 písm. f)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Příkazce operace operaci schválí, pokud jsou řízena s ní související rizika.“



■ § 12 odst. 3 písm. e)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„U operace, kterou schválil kolektivní orgán podle jiného právního předpisu, příkazce operace prověří, zda jsou řízena s ní související rizika.“

Z textace obou odstavců a také ze smyslu celého ustanovení, které se týká povinností příkazce operace, vyplývá, že ten má za úkol zabývat se všemi riziky, i těmi rozpočtovými. Především však bude jeho činnost směřovat za posouzením rizik souvisejících s věcnou podstatou operace, kde bude taktéž přijímat opatření (např. úpravou podmínek, zavedením povinností, rozšířením auditní stopy ad.).

Další povinnosti příkazce operace

Řízení rizik ve své podstatě znamená celý proces práce s rizikem, od identifikace, přes analýzu, navržení opatření až po monitoring. V případě operací, které schválil kolektivní orgán je však povinnost, respektive odpovědnost, příkazce operace limitována zadáním tohoto kolektivního orgánu. Proto v případě, kdy není schopen sám identifikovaná rizika řídit přijetím účinného opatření, informuje o potřebě přijetí takových opatření právě kolektivní orgán, a to prostřednictvím vedoucího orgánu veřejné správy, např. starosty:

■ § 12 odst. 4

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Zjistí-li příkazce operace na základě prověření podle odstavce 3 nedostatky, neprodleně přijme opatření k jeho odstranění nebo prevenci nebo o potřebě přijetí takových opatření informuje prostřednictvím vedoucího orgánu veřejné správy kolektivní orgán, který operaci schválil.“

Následná řídicí kontrola

Zákon o řízení a kontrole veřejných financí již nadále v oblasti řídicí kontroly neupravuje průběžnou řídicí kontrolu, ale posílil roli následné řídicí kontroly ve schvalovacím postupu. Obecně by tato kontrola měla být vykonávána na vzorku operací právě s ohledem na identifikovaná rizika:

■ § 15 odst. 1

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Následná řídicí kontrola se provede u uskutečněných operací vybraných na základě posouzení rizik. Podmínky tohoto postupu stanoví vedoucí orgánu veřejné správy vnitřním předpisem.“

Konkrétní pravidla pro hodnocení rizik jednotlivých operací musí být zpracovány ve vnitřním předpisu (povinnost jeho zpracování vyplývá z ustanovení § 9 uvedeného výše). Tato povinnost vyžaduje, aby analýza rizik identifikovala rizikové faktory jednotlivých operací a ty byly postupem následné řídicí kontroly prověřeny.

Zákon o řízení a kontrole veřejných financí neříká, že operace musí být prověřeny pověřeným vedoucím zaměstnancem, ale tuto odpovědnost směřuje k osobě určené vedoucím orgánu veřejné správy, tzn. ve svém důsledku se může jednat o jakoukoliv fyzickou osobu, nikoliv absolutně zaměstnance orgánu veřejné správy. Tuto skutečnost musí posoudit vedoucí orgánu veřejné správy a lze zde využít ustanovení, která byla zmíněna u výjimek pro správce rozpočtu a hlavní účetní, tj. tam, kde je nízká pravděpodobnost nepřiměřených rizik. V praxi to bude znamenat zejména důvěryhodnost takové



určené osoby a spolehnout se na výsledky prověření operací a zejména dostatečnou auditní stopu o provedených následných řídicích kontrolách.

Rizikově orientovaný přístup vůči operacím nelze aplikovat tam, kde se nepoužil postup předběžné řídicí kontroly (**viz ustanovení § 15 odst. 3 vůči ustanovení § 14 odst. 3**). V těchto případech je nutné vykonat následnou řídicí kontrolu u každé takové operace. Předmět následné řídicí kontroly (která bude provedena buď na základě identifikovaných rizik, nebo vždy) pak v sobě opět zahrnuje práci s riziky:

■ § 15 odst. 3 písm. e)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Osoba určená vedoucím orgánu veřejné správy u operace prověří, byla-li řízena s ní související rizika.“

Určená osoba tedy prověřuje, že řízení rizik u operací probíhá, že o případných identifikovaných rizicích a přijatých opatřeních existuje auditní stopa a lze dohledat, že rizika byla řízena.

Rizika v dalších částech zákona o řízení a kontrole veřejných financí

Práce s riziky podle zákona o řízení a kontrole veřejných financí se netýká jen výkonných činností v rámci vnitřního kontrolního systému. Je nutné upozornit, že na rozdíl od zákona o finanční kontrole již **vnitřní kontrolní systém podle zákona o řízení a kontrole veřejných financí neobsahuje interní audit**. Rizikově orientovaný přístup se však dle zákona o řízení a kontrole veřejných financí dotýká povinnosti (možnosti) zřídit útvar interního auditu⁴ dle ustanovení § 17:

■ § 17 odst. 2 písm. a)

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Správce kapitoly státního rozpočtu může rozhodnout o zřízení útvaru interního auditu u organizační složky státu, státní příspěvkové organizace, veřejné výzkumné instituce nebo veřejné kulturní instituce, jichž je zřizovatelem nebo funkci zřizovatele vykonává, z důvodu výskytu významných rizik pro nakládání s veřejnými prostředky,“

Pro funkce interního auditu pak platí, že plánování interního auditu probíhá také na základě posouzení rizik:

■ § 21 odst. 1

Zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

„Útvar interního auditu zpracuje na základě posouzení rizik střednědobý plán interního auditu a roční plán interního auditu. Střednědobý plán interního auditu se zpracovává na období alespoň 3 let.“

⁴ Blíže k zákonnému vymezení interního auditu např. Metodický pokyn CHJ č. 5 – Statut interního auditu; <https://mf.gov.cz/cs/kontrola-a-regulace/řízení-a-kontrola-verejnych-financi/metodicke-materialy-chj/2018/metodicky-pokyn-chj-c-5--statut-internih-32888>



5. Obecné předpoklady funkčního řízení rizik v organizaci veřejné správy

Úspěšnost zavedení řízení rizik a konkrétního modelu (centralizovaného nebo decentralizovaného) v praxi má několik obecně platných předpokladů, mezi které patří v rámci každé organizace zejména:

1. **Jednoznačná organizační struktura⁵ a funkční organizační řád**, ve kterém jsou vymezeny přesně, srozumitelně a v souladu se skutečností odpovědnosti jednotlivých organizačních útvarů tak, aby se vzájemně nepřekrývaly a aby naopak nedocházelo k existenci agend či činností, ke kterým nemá odpovědnost stanovenou žádný z organizačních útvarů.
2. **Vhodně definované pracovní náplně** jednotlivých zaměstnanců, které jsou v souladu s organizačním řádem a zároveň odpovídají skutečně vykonávaným agendám a činnostem.
3. **Jasně, srozumitelně a konkrétně formulovaný etický kodex organizace** schválený a podporovaný jejím vrcholným vedením, nejlépe doplněný o proškolení zaměstnanců v této oblasti.
4. **Jasně stanovená pravidla v klíčových oblastech vnitřního chodu organizace, která jsou ve vzájemném souladu** (zejména směrnice o oběhu účetních dokladů; schvalovací postupy a oprávnění; jednací řády poradních a rozhodovacích orgánů; plány, postupy a oprávnění při provádění kontroly; statut, manuál a plány interního auditu).

Jedná se o základní stavební kameny každé organizace, o které se následně může opřít jakýkoliv řídicí a kontrolní mechanismus včetně řízení rizik. Pokud některý z těchto stavebních kamenů chybí nebo je zaveden pouze formálně, opora logicky chybí a nelze na ní proto postavit zcela funkční nástavbu.

⁵ Jednoznačná organizační struktura se dá v praxi poznat jednoduše tak, že ji lze nakreslit ve formě organizačního schématu, aniž by vznikly pochybnosti o tom, která řídicí linie kam vede nebo aniž by vedlo více těchto řídicích linií paralelně.



6. Věcný pohled na řízení rizik

Základním předpokladem řízení každého jednotlivého rizika je schopnost organizace takové riziko identifikovat (uvědomit si, že existuje) a přiměřeně ho označit či definovat (nikoliv nutně formalizovaně či písemně).

Riziko vždy souvisí s určitou konkrétní operací, na jejíž realizaci se váže. Mělo by být proto vždy formulováno konkrétně a ve vazbě na rozhodování o dané operaci, které se týká. Příliš obecně definované riziko či riziko bez jasně identifikované vazby na nějakou konkrétní operaci či rozhodnutí účinně řídit nelze.

Dobře formulované riziko lze v praxi poznat jednoduše tak, že k němu dokážeme definovat konkrétní opatření k jeho řízení (ať již bude nakonec v praxi fungovat či nikoliv). Ke špatně formulovanému riziku konkrétní nápravné opatření ani teoreticky definovat nedokážeme.

■ Příklad špatné praxe

Nesprávně formulovaná rizika

Místo rizik jsou v dokumentech vztahujících se k řízení rizik popsány oblasti, které musí být zabezpečeny a ke kterým se vážou jednotlivá rizika. Konkrétní identifikovaná rizika však již v daném výčtu nenásledují. Rizika, která s uvedenými činnostmi souvisí, nejsou dostatečně zřejmá, nelze je tudíž dále hodnotit a zejména není možné přijímat účinná opatření k jejich zmírnění nebo vyloučení.

- Plánování a rozpočtování
- Financování
- Činnosti pokladní služby
- Čerpání prostředků EU
- Nepřiměřené náklady
- Správa a ochrana majetku
- Přístupová práva
- Fyzické zabezpečení dat a jejich ochrana
- Dostupnost informačních systémů

Takto formulovaná rizika lze poměrně dobře využít nikoliv pro samotné řízení rizik, ale pro zpracování mapy rizik organizace pro účely plánování kontrol a interních auditů.

Otázkou každé organizace však je, do jaké míry chce věcnou a časovou zátěž spojenou s identifikací rizik pro účely zpracování plánů kontrol a interních auditů takto plošně přenášet na všechny své zaměstnance (tj. nakoř je takový přístup v souladu se zásadou řádného finančního řízení). Ve kterých procesech leží klíčová rizika dané organizace, je každý interní auditor či kontrolor se znalostí fungování dané organizace schopen určit poměrně velmi přesně i bez takového plošného cvičení.

■ Příklad dobré praxe

Rizika provádění společného nákupu států a navrhovaná opatření k jejich řízení

1. Riziko monopolizace dodávek pro stát největšími dodavateli na trhu (potenciál pro zlepšení jejich tržní pozice vedoucí k následnému zvýšení tlaku na ceny)

Agregace všech požadavků do jednoho zadávacího řízení, jehož výsledkem by byla smlouva s jedním dodavatelem, by vedla ke značné monopolizaci dodávek pro stát se všemi souvisejícími riziky (možné výpadky dodávek, tlak na zvyšování ceny klíčovým dodavatelem v budoucnu).



Za účelem zachování tržní konkurence a nediskriminačních podmínek pro menší dodavatele je i v případě společné nadresortní veřejné zakázky potřeba rozdělit tuto zakázku na menší části (podle územního členění odběratelů nebo věcných částí plnění).

2. Velmi vysoká administrativní náročnost všech fází přípravy a realizace zadávacího řízení v případě nedostatečné IT podpory procesu

Při daném množství zapojených subjektů je bez další technické podpory velmi obtížné organizačně zajistit informace nezbytné pro řádné plnění uveřejňovacích povinností centrálního zadavatele (sledování výše čerpání z jednotlivých rámcových smluv, zajištění nepřekročení sjednaného rámce).

Zároveň není aktuálně možné pro přípravu zadání využít stávajících IT nástrojů resortů pro elektronické zadávání (zejména pro sběr a agregaci požadavků a následnou realizaci společné veřejné zakázky např. ve formě dynamického nákupního systému), neboť jednotlivými resorty jsou pro elektronické zadávání využívány rozdílné IT nástroje.

Toto riziko je možné eliminovat centralizací IT podpory zadávacích postupů využívané zapojenými veřejnými zadavateli do Národního elektronického nástroje.

3. Nutnost dvoustupňového přístupu k organizaci zadávacího řízení, kterou však zákon o zadávání veřejných zakázek nepředpokládá

Příprava veřejné zakázky je organizačně a administrativně realizovatelná pouze za předpokladu, že se jí účastní zástupci jednotlivých resortů, kteří informace přenášejí dále k organizacím v rámci svých resortů, a naopak v rámci svých resortů sbírají a agregují za všechny zapojené organizace potřebná data, informace a připomínky (tzv. dvoustupňový přístup). Naopak přímá účast všech zapojených zadavatelů na přípravě veřejné zakázky je po organizační a administrativní stránce představitelná pouze velmi obtížně. Dvoustupňová forma organizace společného nákupu (centrální zadavatel – ministerstvo – resortní organizace) však není stávající právní úpravou zadávání veřejných zakázek předpokládána a legislativně upravena.

Bude proto časově i právně náročné vše správně vymezit v rámci smluv o centralizovaném zadávání uzavřených mezi zapojenými resorty (jejich uzavření muselo předcházet uzavření pověřovacích smluv mezi příslušným ministerstvem a resortními organizacemi v rámci jednotlivých zapojených resortů). Tím se však toto riziko eliminuje.

Při rozhodování o riziku je potřeba mít na paměti zejména relativní význam daného rizika pro organizaci. Tomuto ukazateli se obecně říká **významnost rizika** a stanovuje se jako **součin pravděpodobnosti rizika a dopadu rizika, jež se v praxi nejčastěji měří na škále 1-5** (blíže viz Slovník pojmů a podkapitola Hodnocení (analýza) rizik).

Při rozhodování o dalším postupu při řízení daného rizika je však nutné zohlednit⁶ rovněž další dva faktory, kterými jsou:

- **Schopnost dané riziko řídit** (tj. ovlivnit jeho další vývoj), a to nikoliv pouze já osobně jako jedinec, ale já jako součást dané organizace prostřednictvím všech kroků a nástrojů, které mám jako součást této organizace k dispozici (mohu např. požádat někoho dalšího o součinnost, informovat nadřízené atd.)

⁶ Tyto faktory není nutné nijak přehnaně formalizovaně vyčíslovat či škálovat, stačí je pouze přiměřeně zohlednit v úvaze o dalším postupu při řízení daného rizika.



- **Náklady spojené s řízením rizika** – cílem jednoznačně je, aby náklady na řízení rizika nepřevyšovaly úspory plynoucí z jeho eliminace

K řízení rizika jsou přijímána vhodná opatření, která se budou lišit dle významnosti rizika a situací, která mají být opatřením řízena.

Obecně lze doporučit, aby se organizace prostřednictvím svých vedoucích pracovníků soustředila primárně na řízení rizik s vysokou, příp. střední mírou významnosti. U rizik s nízkou mírou významnosti lze doporučit taktiku udržování rizika. Každé riziko by mělo být řízeno subsidiárně na té úrovni řízení, která je k tomu vybavena potřebnými znalostmi a kompetencemi.

V opačném případě je potřeba riziko dobře popsat, pokusit se definovat vhodná opatření a včas jej předat na vyšší úroveň řízení. Optimálním a přirozeným nosičem takových informací v organizaci je průvodní informace⁷, podklady pro poradu vedení organizace, podklady připravované ke schválení veřejné zakázky, studie proveditelnosti, investiční záměr atd.

Pro účely řízení rizik rozhodně není nutné vytvářet nové samostatné dokumenty, stačí úplné a v maximální možné míře objektivní informace o rizicích v přehledné podobě (nejlépe včetně návrhu souvisejících opatření k řízení rizik) zahrnout do podkladů, na základě kterých příslušná osoba či orgán o té které operaci rozhoduje.

⁷ V podmínkách ministerstev například referátník



7. Proces řízení rizik

Základním předpokladem řízení každého jednotlivého rizika je schopnost útvaru (orgánu veřejné správy) takové riziko identifikovat (uvědomit si, že existuje) a přiměřeně jej označit či definovat. Riziko vždy souvisí s určitou konkrétní operací, na jejíž realizaci se váže. Proto by vždy mělo být formulováno konkrétně a ve vazbě na rozhodování o dané operaci. Příliš obecně definované riziko či riziko bez jasně identifikované vazby na konkrétní operaci či rozhodnutí účinně řídit nelze. Dobře formulované riziko lze v praxi poznat tak, že je k němu možné definovat konkrétní nápravné opatření. Ke špatně formulovanému riziku konkrétní nápravné opatření ani teoreticky definovat nelze.

7.1. Identifikace rizik

Výsledkem (výstupem) fáze identifikace rizik je seznam všech možných rizik, která ohrožují plnění daného úkolu, a to bez ohledu na jejich míru významnosti (v případě, že nastanou, nebude možné úkol splnit včas, v požadované kvalitě nebo nebude možné splnit úkol vůbec).

■ Příklad špatné praxe

Nesprávně formulovaná rizika

V níže uvedených případech se jedná o reálné a opakující se zkušenosti zaměstnanců z praxe, které pro orgán veřejné správy skutečně znamenají významná rizika. Pokud jsou však rizika formulována takto obecně a bez vztahu ke konkrétní operaci či rozhodnutí, nelze k nim definovat jakákoliv konkrétní nápravná opatření. Níže popsany typ rizik je potřeba vztahovat vždy ke konkrétnímu rozhodnutí, operaci nebo materiálu.

- Nestabilita a složitost právních norem, různé iniciativy, lobbying
- Únik informací nebo jejich neoprávněné poskytnutí
- Úmyslně zkreslené či zamlčené informace, které mohou neobjektivně ovlivnit rozhodování
- Ovlivňování plánů a výsledků kontrol
- Svévolné zvýhodnění jednoho dodavatele oproti ostatním
- Možnost porušení rozpočtové kázně z důvodu nesouladu legislativy v oblasti účetnictví
- Nepozornost při dodržování postupu v rámci stanovené metodické činnosti
- Nedostatek personálních kapacit

Jak identifikovat rizika?

Identifikace rizika je především myšlenkový proces, jehož podstatou je zamyšlení se nad konkrétními situacemi, které mohou v budoucnosti nastat a negativně ovlivnit plnění stanoveného úkolu. Identifikace se musí vždy vztahovat ke konkrétnímu úkolu. V případě složitějších úkolů lze využít i jiné způsoby identifikace rizik, např. brainstorming (zjednodušeně jde o zamyšlení se ve skupině)⁸, srovnání s obdobnými situacemi, které se řešily v minulosti, nebo srovnání s jinými útvary (zjistit, jaké problémy se vyskytly a jak byly řešeny).

⁸ Aby byla tato technika úspěšná, má brainstorming svá pravidla. Na úvod se problém, který má být řešen, zopakuje („Cílem je definovat všechna rizika, která mohou vzniknout v souvislosti s např. s přípravou nového vnitřního předpisu“). Následně se každý zamyslí nad možným řešením položené otázky a svůj nápad vysloví nahlas. Vždy mluví jen jeden. Všechny nápady se zapisují tak, aby je všichni zúčastnění viděli. V průběhu brainstormingu se jednotlivé nápady nehodnotí a nekritizují. I nápad, který vypadá na první pohled nepoužitelný, může inspirovat.



Kdy provádět identifikaci rizik?

Identifikace rizik, jakož i celé řízení rizik, je kontinuální proces, tj. probíhá neustále. Rizika jsou tedy identifikována průběžně při plnění konkrétních úkolů (např. při zpracovávání materiálů).

Auditní stopa z identifikace rizik

Výstupem identifikace rizik je přiměřená auditní stopa (věrohodný a srozumitelný záznam, jehož podstatou je správně formulované riziko). Riziko je zaznamenáváno primárně do dokumentů, které plnění konkrétního úkolu doprovází. Auditní stopou je i výstup z brainstormingu v případě, že byl k identifikaci využit.

■ Příklad použití v praxi

Auditní stopa

Úkolem je připravit vyjádření vedoucího orgánu veřejné správy do konce pracovní doby. Odpověď bude zpracovávána formou dopisu vedoucího orgánu veřejné správy. Podstatou úkolu je poskytnout úplnou a věcně správnou odpověď.

Zaměstnanec, kterému je daný úkol svěřen, by měl v rámci přípravy konkrétní odpovědi provést úvahu, s čím může být vedoucí orgánu veřejné správy následně konfrontován ze strany adresáta odpovědi, politických reprezentantů nebo médií.

Riziko v tomto případě spočívá v tom, že pokud dojde ke konfrontaci (událost v budoucnu, která může a nemusí nastat), vedoucí orgánu veřejné správy nebude mít dostatek podkladů pro adekvátní a včasnou reakci (pokud nastane potenciální událost, bude mít negativní dopad na plnění úkolu – úkolem je poskytnout úplnou a věcně správnou odpověď). Takto identifikované riziko odpovědný zaměstnanec zhodnotí, tj. zhodnotí, jaká je pravděpodobnost, že může nastat a jak závažný dopad bude mít. Pokud odpovědný zaměstnanec vyhodnotí, že pravděpodobnost je vysoká a dopad zásadní, musí přijmout přiměřená opatření – tzn., že výsledek své úvahy promítne do textu dopisu, případně vypracuje doplňující podklad jen pro potřeby vedoucího organizace, kde uvede informaci o relevantních souvislostech nebo přímo dotazy, které mohou být následně vzneseny.

7.2. Hodnocení (analýza) rizik

Cílem je za pomoci hodnocení určit rizika, která mají zásadní význam na plnění úkolů orgánu veřejné správy a která je nutné řídit, aby nedošlo k ohrožení plnění úkolů orgánu veřejné správy. Vzhledem k množství rizik, která lze v souvislosti s činností každého orgánu veřejné správy vnímat, je třeba určit priority z pohledu dopadu a pravděpodobnosti jejich výskytu (s ohledem na skutečnost, že nelze řídit všechna rizika, která mohou negativně ovlivnit plnění daného úkolu).

Základní hodnoty, které analýza rizik zohledňuje, jsou míra významnosti rizika, dopad rizika a jeho pravděpodobnost. Míra významnosti je součin hodnot dopadu a pravděpodobnosti, které se měří na škále 1 až 5 (1 nejnižší a 5 nejvyšší).

Hodnocení rizik je subjektivní, vychází zejména ze znalostí a zkušeností osoby, která hodnocení provádí. Pro zaměstnance může mít určité riziko míru významnosti 2 (výskyt nepravděpodobný 1 a dopad málo významný 2), pro vedoucího zaměstnance však už 3, jelikož na základě zkušeností vyhodnotí dopad jako střední (3). Odchyly ve vnímání rizik v rámci jednotlivých útvarů a napříč organizací by však neměly být příliš velké a v čase by mělo docházet k jejich sblížování (i to je jednou z rolí vedoucích zaměstnanců v systému řízení rizik).



Jak hodnotit rizika?

Hodnocení rizik probíhá tak, že se ke každému identifikovanému riziku přiřadí dvě hodnoty – pravděpodobnost a dopad a následně se spočítá míra významnosti (pravděpodobnost x dopad).

Pravděpodobnost a dopad se měří na škále 1 až 5, přičemž:

- 1 – výskyt nepravděpodobný a dopad zanedbatelný
- 2 – výskyt málo pravděpodobný a dopad málo významný
- 3 – výskyt pravděpodobný a dopad střední
- 4 – výskyt velmi pravděpodobný a dopad významný
- 5 – výskyt téměř jistý a dopad kritický.

■ Příklad použití v praxi

Hodnocení rizika

Identifikace rizika:

Riziko: Nedostatek personálních kapacit

Nízký počet zaměstnanců na jednotlivých útvarech bude negativně ovlivňovat chod oddělení, může zapříčinit neplnění úkolů útvaru, resp. orgánu veřejné správy.

Hodnocení rizika:

Pravděpodobnost rizika: 4 – S ohledem na věkovou strukturu zaměstnanců útvaru lze důvodně předpokládat, že část z nich v horizontu 2 let odejde do důchodu a část nastoupí na mateřskou / rodičovskou dovolenou. Vzhledem k situaci na trhu práce se obecně veřejný sektor potýká s nedostatkem kapacit a výhledově se tato situace nebude měnit.

Dopad rizika: 4 – Jedná se o riziko s vysokým dopadem, které přinese snížení kvality služeb pro občany a v extrémním případě povede až k pozastavení spravovaných agend orgánu veřejné správy.

Míra významnosti rizika: 16 – **Vysoký význam**, relativní důležitost rizika je v tomto případě vysoká, jelikož nízký počet zaměstnanců ohrozí plnění úkolů orgánu veřejné správy, stejně tak jako neúměrně zatíží současné zaměstnance a sníží jejich pracovní výkonost. Vysoká míra významnosti rizika znamená, že je potřeba přijmout adekvátní opatření k řízení rizik nedostatku personálních kapacit.

Hodnocení rizik musí vždy navazovat na identifikaci rizik. Mnohdy je však činnost analýzy rizik součástí identifikace a je těžké tyto dvě činnosti jednoznačně oddělit. Je tak vždy na úsudku jednotlivce, jak konkrétně a kdy výše uvedené mapy jako nástroje pro vyhodnocení dopadu a pravděpodobnosti využije.

Auditní stopa z hodnocení rizik

Auditní stopa z hodnocení rizik je nedílně spojena s auditní stopou z identifikace rizik. Riziko včetně své míry významnosti je zaznamenáváno primárně do dokumentů, které plnění konkrétního úkolu doprovází (např. předkládací zpráva).

Auditní stopou z hodnocení rizik může být i katalog rizik (seznam rizik včetně stanovení konkrétní hodnoty pravděpodobnosti, dopadu a z toho vyplývající míru významnosti) nebo mapa rizik. Katalog rizik může mít podobu excelové tabulky, nebo například záznamu v informačním systému. Konkrétní



podoba tohoto nástroje je tak na určení vedením organizace. Podmínky použití a povinnost záznamu včetně kvality záznamu bude součástí vnitřních předpisů, a to i ve vazbě na zákon o řízení a kontrole veřejných financí, který stanoví povinnost nastavit vnitřní kontrolní systém vnitřním předpisem.

7.3. Přijímání opatření (řízení rizik)

Orgán veřejné správy by se měl prostřednictvím svých vedoucích zaměstnanců soustředit primárně na řízení rizik s vysokou, příp. střední mírou významnosti. U rizik s nízkou mírou významnosti lze ve vazbě na konkrétní úkol doporučit taktiku udržování rizika.

Primárně riziko řídí ten, k jehož úkolu se vztahuje. Každé riziko by mělo být řízeno subsidiárně na té úrovni řízení, která je k tomu vybavena potřebnými znalostmi a kompetencemi. V opačném případě je potřeba riziko dobře popsat, pokusit se definovat vhodná opatření a včas předat informaci o něm na vyšší úroveň řízení.

■ Příklad použití v praxi

Pokračování k předchozímu příkladu

Opatření:

Ve výše uvedeném případě nelze ovlivnit pravděpodobnost odchodu na mateřskou/rodičovskou dovolenou. Pravděpodobnost odchodu do důchodu lze snížit jen částečně – např. motivací zaměstnance, aby zůstal pracovat navzdory důchodovému věku (v případě, že mu to zdravotní a rodinné poměry umožní).

- Opatření na nižší úrovni vedení:
 - Dbát na spokojenost zaměstnanců, pružně reagovat na jejich pracovní úspěchy, umožnit osobní růst a nabídnout adekvátní finanční ohodnocení;
 - Zajistit postupné předávání agendy měsíc před plánovaným odchodem;
 - Vývoj rizika průběžně sledovat a v případě zvýšení jeho míry významnosti navzdory realizovaným opatřením předat na vyšší úroveň řízení tzv. eskalovat na vyšší úroveň.
- Opatření na vyšší úrovni vedení:
 - Podat žádost o vypsání výběrového řízení;
 - Zvážit možnost využití dočasného zajištění agendy jiným zaměstnancem;
 - Podat žádost o navýšení počtu systemizovaných nebo pracovních míst.

Přístupy ke stanovení opatření

- **Vyvarování se rizika** – zejména se jedná o neschválení dané operace, zákaz vykonání rizikové aktivity nebo procesu; organizace si však musí dát pozor, zda takovým opatřením nevznikají rizika jiná, která mohou být ještě významnější
- **Udržování rizika** na stávající míře významnosti – akceptace rizika a sledování jeho vývoje bez dalších opatření k jeho eliminaci; k těm by případně došlo, až pokud by se kriticky zvýšila významnost rizika
- **Redukce rizika** – přijetí nápravných opatření vedoucích ke snížení pravděpodobnosti výskytu rizika nebo jeho dopadu na přijatelnou mez
- **Přenos / sdílení rizika** s někým dalším, kdo je ale jednoznačným vlastníkem rizika – snížení případného negativního dopadu je dosaženo tím, že je částečně přenesen na další osoby (např. na dodavatele v rámci smluvního vztahu, pojištěním rizika apod.; za takovou službu se však



zpravidla vždy platí a organizace by si měla dobře spočítat, zda se jí takový postup skutečně vyplatí nebo nikoliv)

Mezi již dříve zmiňované faktory patří taktéž schopnost si riziko uvědomit spolu s náklady, které s řízením rizik souvisejí. Tyto faktory není nutné nijak formalizovaně vyčíslovat či umisťovat na škálu, stačí je pouze přiměřeně zohlednit v úvaze o dalším postupu při řízení daného rizika.

■ Příklad dobré praxe

Komunikace nedodržení termínu

Orgánu veřejné správy dorazila žádost o stanovisko. Zaměstnanec byl zadán od vedoucího zaměstnance úkol vypracovat toto stanovisko s termínem do konce pracovního týdne. Po prostudování všech podkladů dojde k závěru, že je nutné získat stanovisko útvaru právního, aby bylo možné stanovisko zpracovat. Dle interních směrnic má útvar právní na zpracování stanoviska lhůtu 15 dní. Zaměstnanec se obrátí telefonicky na odbor právní s dotazem, zda nebude možné stanovisko zpracovat téhož dne nebo alespoň ve lhůtě kratší než 15 dnů. Odbor právní vypracování stanoviska v dřívějším termínu nemůže slíbit. Zaměstnanec tudíž nemůže stihnout zpracovat stanovisko do termínu stanoveného vedoucím zaměstnancem.

Tuto skutečnost sdělí bez zbytečného prodlení vedoucímu zaměstnanci jako riziko a navrhne mu jako opatření posunutí termínu pro zpracování stanoviska o pět pracovních dnů. Žádost na útvar právní včetně e-mailové komunikace mezi zaměstnancem a vedoucím zaměstnancem bude sloužit jako dostatečná auditní stopa (není nutné zpracovávat speciální záznam nebo zápis).

■ Příklad špatné praxe

Neoznámení nedodržení termínu

Zaměstnanec věří, že termín zpracování dokumentu stihne. Nicméně tři dny před termínem vzhledem k jiným urgentním úkolům stále nezačal stanovisko zpracovávat a je tedy vzhledem ke všem okolnostem zřejmé, že do stanoveného termínu dokument nezpracuje. Nikomu o vzniklém riziku nesplnění lhůty pro odeslání dokumentu nepodá zprávu. Vedoucí zaměstnanec se tak o riziku dozvídá teprve ve chvíli, kdy uplynula lhůta pro plnění úkolu, a kdy již není možné příslušné riziko nijak řídit (např. delegací úkolu nebo jiných urgentních úkolů na jiné zaměstnance, žádostí o prodloužení termínu apod.).

Auditní stopa k přijímání opatření

Optimálním a přirozeným nosičem informací potřebných k řízení rizik je referátník/košilka k materiálu, podklady pro poradu vedení, podklady připravované ke schválení veřejné zakázky, studie proveditelnosti, projektový záměr, investiční záměr, zhodnocení dopadů regulace, atd.

Pro účely řízení rizik není nutné vytvářet nové samostatné dokumenty, stačí úplné a v maximální možné míře objektivní informace o rizicích v přehledné podobě (včetně návrhu souvisejících opatření k řízení rizik) zahrnout do podkladů, na základě kterých příslušná osoba o té které operaci rozhoduje. Dobrou praxí je, že součástí podkladu je i informace o termínu, ve kterém má být opatření splněno (v případě, že opatření ještě splněno nebylo).



■ Příklad dobré praxe

„Úkolovník“ jako nástroj řízení rizik

Nesplnění termínu pro odeslání dokumentu je riziko, které lze účinně řídit používáním tzv. úkolovníku, kde budou přehledně vyobrazeny úkoly, včetně termínu splnění a případně i průběžných kontrolních dnů a osobní odpovědnosti.

Ke konkrétním úkolům dle jejich charakteru lze samozřejmě uvést nad rámec základních údajů také konkrétní rizika a opatření k jejich řízení.

Úkolovník lze jednoduše spravovat například na sdíleném disku v Excelu, aby byl přístupným všem zaměstnancům v útvaru. Rozsah položek úkolovníku bude odpovídat potřebám jednotlivých útvarů a úrovně řízení.

Úkolovník útvaru

ID	Úkol	Odpovědná osoba	Termín zadání	Původní termín splnění	Nový termín splnění	Rizika	Splněno	Poznámka
stanovisko	stanovisko k veřejné zakázce	T.V.	15.3.2020	30.3.2020		nedodržení termínu	ANO	žádost o stanovisko odesláno 16.3.
metodika	zprovoznění sharepointu pro metodickou podporu	T.V.	4.1.2020	28.2.2020	30.3.2020	aplikace nebude využívána		sběr dat; kontaktování útvaru IT
vnitřní směrnice	aktualizace vnitřní směrnice	B.T	1.3.2020	15.4.2020		nesoučinnost dotčených útvarů		rozeslána pozvánka k jednání

Karta rizika

Karta rizika může být vhodným nástrojem k detailnímu rozpracování rizik, která mají dopad na plnění zásadních úkolů orgánu veřejné správy a u nichž musí být přijímána opatření na úrovni vedoucího orgánu veřejné správy. Zároveň může být používána u organizací, které budou disponovat řadou různorodých rizik s převážně vyšší mírou významnosti. Zde je nutno vzít vždy individuálně v potaz administrativní náročnost a náklady, které s tvorbou a evidencí karet rizik budou vznikat a přínosy, které to pro samotné řízení rizik bude mít. Karta rizik by však rozhodně měla být nástrojem, nikoliv cílem a výsledkem procesu řízení rizik.

Příklad karty rizika:



Útvar, v jehož činnosti se riziko vyskytuje:	Útvar hospodářské správy, Útvar veřejných zakázek
Projekt/agenda:	Nákup energií
Název rizika:	Nákup elektrické energie za vyšší cenu
Popis rizika:	Nákup elektrické energie během roku za vyšší cenu z důvodu kolísavosti nákupních cen
Dopad rizika:	5
Pravděpodobnost výskytu rizika:	3
Významnost rizika:	15

Opatření	Termín realizace opatření	Interval pro informování <i>porady vedení/vedoucího orgánu veřejné správy</i>	Odpovědný vedoucí zaměstnanec
Analýza vývoje cen trhu s energiemi	Průběžně	Jednou za 6 měsíců	Ředitel útvaru hospodářské správy

Závažnost rizika po implementaci opatření

Dopad rizika:	5
Pravděpodobnost výskytu rizika:	1
Významnost rizika:	5

.....
datum

.....
podpis odpovědného zaměstnance

7.4. Monitoring a vedení evidence

Monitoring probíhá průběžně v čase a je založen na pravidelném operativním sledování daného rizika. Monitoring spočívá ve sledování, zda dochází ke změně míry významnosti rizika (pravděpodobnosti nebo dopadu) a ve vyhodnocování účinnosti přijatých opatření. Monitoringem se rovněž identifikují případná nová rizika. Monitoring probíhá v rámci běžné činnosti na útvaru.

O způsobu vedení evidence různých druhů rizik, včetně ostatních rizik, tedy rizik, ke kterým jsou přijímána opatření na úrovni příslušného vedoucího zaměstnance, rozhoduje příslušný vedoucí zaměstnanec.

Příklad Evidence

■ Příklad použití v praxi

Vedení evidence

Na centrální úrovni je dle směrnice vedena evidence o nejvýznamnějších rizicích, tj. rizicích, která mají dopad na plnění zásadních úkolů orgánu veřejné správy a u nichž musí být přijímána opatření na úrovni vedoucího orgánu veřejné správy. K těmto rizikům věcně příslušný útvar sestavuje kartu rizika (viz předchozí kapitolu). Evidenci vede odpovědný útvar na základě vyplněných karet. Další informace nad rámec karty nebudou odpovědným útvarem vyžadovány.



Souhrnná informace o všech nejvýznamnějších rizicích bude vedoucím zaměstnancem odpovědného útvaru předložena poradě vedení/vedoucímu orgánu veřejné správy jednou za 6 měsíců. Pro tyto účely budou útvary orgánu veřejné správy jednou za 6 měsíců obeslány odpovědným útvarem s lhůtou 10 pracovních dní k zaslání aktualizované karty rizik. Odpovědný útvary zpracuje přijaté karty a přenesení rizika do katalogu rizik (seznam), ze kterého se bude vytvářet materiál pro poradě vedení/vedoucího orgánu veřejné správy. V případě, že dojde ke změně míry významnosti nejvýznamnějšího rizika nebo k okolnostem, které budou mít významný dopad na účinnost opatření přijímaných k řízení rizika, příslušný vedoucí zaměstnanec v přímé řídicí působnosti vedoucího orgánu veřejné správy informuje vedoucího orgánu veřejné správy o této skutečnosti neprodleně (nečeká na periodickou aktualizaci).

O způsobu vedení evidence ostatních rizik, tedy rizik, ke kterým jsou přijímána opatření na úrovni příslušného vedoucího zaměstnance, rozhoduje příslušný vedoucí zaměstnanec.



8. Analýza rizik pro účely plánování kontrol a interního auditu

Jak již bylo uvedeno výše, zcela samostatnou disciplínou v oblasti řízení rizik je analýza rizik pro účely plánování kontrol a interních auditů. Za tímto účelem by měly útvary kontroly a útvary interního auditu každoročně/půlročně připravit nebo aktualizovat přehled identifikovaných rizik organizace seřazených podle jejich významnosti, tedy mapu rizik dané organizace. Obecné zásady spojené s kategorizací rizik podle jejich významnosti pro organizaci přitom platí stejně. Zároveň však platí následující základní odlišnosti:

- Při analýze rizik pro účely plánování kontrol a interního auditu se nezohledňují ostatní faktory uvedené v kapitole 6 Věcný pohled na řízení rizik organizace (schopnost organizace dané riziko řídit a náklady spojené s řízením rizika). Vychází se čistě z mapy rizik, která obsahuje přehled všech identifikovaných rizik organizace či programu seřazených podle jejich významnosti.
- Záleží na dané organizaci, zda do identifikace rizik a hodnocení jejich významnosti zapojí všechny zaměstnance dané organizace či zda si mapu rizik zpracuje tento útvar sám vlastními silami na základě svých znalostí a zkušeností o fungování dané organizace a rizikovosti jednotlivých procesů. Obecně lze doporučit spíše druhý postup, který je efektivnější, účelnější a přináší výsledky na základě odborného posouzení k tomu kompetentních osob, nikoliv pouze souhrn pozorování jednotlivých zaměstnanců organizace, kteří nejsou a ani nemohou být na identifikaci, formulaci a analýzu rizik žádnými odborníky.

Samotný výběr vzorku pro realizaci kontrol a interních auditů je samostatné téma, které přesahuje zaměření této metodiky⁹.

⁹ Doporučené zásady a postupy práce interního auditu jsou uvedeny v Metodickém pokynu CHJ č. 6 Manuál interního auditu; <https://mf.gov.cz/cs/kontrola-a-regulace/řízení-a-kontrola-verejnych-financi/metodicke-materialy-chj/2018/metodicky-pokyn-chj-c-6-manual-interniho-audit-32889>



9. Vzorová směrnice o řízení rizik

Vzorovou směrnicí o řízení rizik se lze inspirovat při přípravě vlastní vnitřní směrnice, která může být buď samostatná, nebo může být začleněna do jiných vnitřních předpisů (typicky je řízení rizik nedílnou součástí řídicí kontroly).

Systém řízení rizik je ve vzorové směrnici nastaven podle tzv. decentralizovaného modelu, v němž je řízení rizik integrální součástí každého rozhodnutí v rámci organizace. Pokud se rozhodnete využít vzorovou směrnici k nastavení systému řízení rizik u Vašeho orgánu veřejné správy, je nutné ji přizpůsobit dle organizační struktury, složitosti a rozsahu činností, které jsou vykonávány jednotlivými útvary a zaměstnanci.

Vzorová směrnice používá obecné pojmy jako orgán veřejné správy, vedoucí orgánu veřejné správy, odpovědný útvar, auditní stopa apod. Doporučujeme ve směrnici používat termíny, které budou pro zaměstnance jednoznačné, jako například ředitel, název konkrétního útvaru či referátník. Obzvláště, když směrnice stanovuje konkrétní povinnosti a odpovědnosti, je potřebné přesně definovat jejich adresáta.

Vzorová směrnice představuje dle našeho názoru příklad dobré praxe, to ale neznamená, že pro účely jednotlivého orgánu veřejné správy nebude více vyhovovat nastavení jednodušší, náročnější nebo úplně jiné. Není tudíž vyloučeno některá ustanovení vyjmout nebo naopak stanovit další povinnosti nad rámec vzorové směrnice.

Součástí vzorové směrnice je doporučená auditní stopa k rizikům, která mají dopad na plnění zásadních úkolů, tzv. Karta rizika. Její použití se bude opět odvíjet zejména od složitosti plněných úkolů a organizační struktury. Pokud je již obdobná auditní stopa k řízení rizik používána, lze ji ponechat. Důležité je prostřednictvím vzorové auditní stopy zajistit jednotnost postupu všech povinných osob.

Ve vzorové směrnici jsou vyznačeny tučným písmem v hranaté závorce ustanovení, u kterých je nezbytné s ohledem na výše uvedené zvážit úpravu, např. rozšíření. Dále je nutné uvést vhodně hlavičku směrnice dle zvyklostí a pravidel orgánu veřejné správy.

VNITŘNÍ PŘEDPIS Č. [...] NÁZEV VNITŘNÍHO PŘEDPISU

Čl. I Předmět úpravy

Tato směrnice, v souladu s požadavky zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí stanoví postupy pro řízení rizik orgánu veřejné správy. Směrnice se použije na všechna rizika ohrožující naplňování úkolů a cílů orgánu veřejné správy, zejména na rizika provozní, finanční, personální, právní a korupční.

Čl. II Vymezení pojmů

Pro účely této směrnice se rozumí

- a. **rizikem** potenciální událost v budoucnosti, která může ohrozit nebo negativně ovlivnit plnění úkolů orgánu veřejné správy,



- b. **pravděpodobností rizika** míra pravděpodobnosti výskytu rizikové události v budoucnosti měřená na škále 1-5 (1 nejméně pravděpodobné, 5 nejvíce pravděpodobné),
- c. **dopadem rizika** rozsah negativního dopadu či ztráty, která může orgánu veřejné správy vzniknout v případě výskytu rizikové události; lze do něj zahrnout jak přímé finanční ztráty či dodatečné náklady, tak i dopady nefinančního charakteru, např. snížení kvality služeb pro občany atd.; dopad rizika se měří na škále 1-5 (1 nejmenší negativní dopad, 5 největší negativní dopad),
- d. **významností rizika** relativní důležitost rizika pro orgán veřejné správy, která je vyjádřena součinem pravděpodobnosti rizika a dopadu rizika (1-8 nízká míra významnosti rizika, 9-14 střední míra významnosti rizika, 15-25 vysoká míra významnosti rizika),
- e. **řízením rizik** soustavná činnost, jejímž cílem je omezit pravděpodobnost výskytu rizik nebo snížit jejich dopad; řízení rizik je nedílnou součástí každé činnosti v rámci rozhodování a kontroly v orgánu veřejné správy, zejména přípravě, schvalování, provádění a kontroly.

Čl. III Úrovně řízení rizik

- (2) Vedoucí zaměstnanci podle čl. [X] Organizačního řádu (dále jen „vedoucí zaměstnanci“) a další osoby **[dle zákona o řízení a kontrole veřejných financí je možné v souladu s definicí „osob zapojených do řízení a kontroly“ vydefinovat širší okruh osob, na který daná povinnost bude dopadat, například vedoucí projektových týmů ad.]** mají povinnost identifikovat a vyhodnocovat rizika související s úkoly, které jsou jim svěřeny, a přijímat opatření k jejich zmírnění nebo vyloučení (dále jen „opatření“).
- (3) V případě, že vedoucí zaměstnanec na příslušném stupni řízení nedisponuje nástroji a pravomocemi, které jsou nezbytné pro přijetí opatření, je příslušný vedoucí zaměstnanec povinen o tom prokazatelně informovat svého přímého nadřízeného vedoucího zaměstnance a navrhnout mu vhodná opatření.
- (4) Vrcholové vedení orgánu veřejné správy v přímé řídicí působnosti vedoucího orgánu veřejné správy má povinnost neprodleně
 - a. informovat vedoucího orgánu veřejné správy o rizicích, která mají dopad na plnění zásadních úkolů orgánu veřejné správy a u nichž musí být přijímána opatření na úrovni vedoucího orgánu veřejné správy (dále jen „nejvýznamnější rizika“),
 - b. navrhnout vhodná opatření a
 - c. informovat vedoucího orgánu veřejné správy o každé změně, která má zásadní vliv na významnost těchto rizik.
- (5) Vrcholové vedení orgánu veřejné správy v přímé řídicí působnosti vedoucího orgánu veřejné správy předává vedoucímu orgánu veřejné správy informace podle odstavce 3 ve formě karty rizika **[v případě posouzení vhodnosti použití karty rizik, jinak je možné odkaz na kartu rizik odstranit a ponechat pouze předání informace dle odstavce 3]**, předává útvaru odpovědnému za koordinaci řízení rizik (dále jen „odpovědný útvar“). Vzor karty rizika je uveden v příloze k této směrnici.) **[například ve formátu dle podkapitoly 7.3 tohoto metodického pokynu]**



- (6) Odpovědný útvar vede na základě vyplněných karet rizik evidenci nejvýznamnějších rizik podle odstavce 3 **[v případě posouzení vhodnosti použití karty rizik, jinak je možné odkaz na kartu rizik odstranit]**.
- (7) Odpovědný útvar předkládá poradě vedení/vedoucímu orgánu veřejné správy vždy k 30. 6. a 31. 12. příslušného kalendářního roku souhrnnou informaci o nejvýznamnějších rizicích podle odstavce 3. Souhrnnou informaci pro poradu vedení/vedoucího orgánu veřejné správy připraví odpovědný útvar na základě aktualizovaných karet rizik **[v případě posouzení vhodnosti použití karty rizik, jinak je možné odkaz na kartu rizik odstranit]** zaslaných vrcholovým vedením orgánu veřejné správy v přímé řídicí působnosti vedoucího orgánu veřejné správy na základě žádosti odpovědného útvaru.
- (8) Odpovědný útvar zajistí identifikaci a hodnocení rizik, které vyplývají ze společných činností útvarů orgánu veřejné správy vymezených v Organizačním řádu¹⁰, a vede jejich evidenci. Tím není dotčena povinnost vedoucích zaměstnanců přijmout opatření k jejich zmírnění nebo vyloučení.

Čl. IV Auditní stopa

- (1) U zásadních úkolů orgánu veřejné správy a u úkolů s vysokou mírou významnosti rizika mají vedoucí zaměstnanci povinnost zaznamenávat o identifikaci a hodnocení rizik a o přijímaných opatřeních přiměřenou auditní stopu. O tom, zda a v jaké formě bude auditní stopa zaznamenána, rozhoduje příslušný vedoucí zaměstnanec.
- (2) Auditní stopa podle odstavce 1 může být součástí materiálů, které se vytváří v souvislosti s plněním úkolů. U srovnatelných a opakujících se úkolů a materiálů lze auditní stopu zaznamenat jedním společným souhrnným záznamem.
- (3) V případě, že vedoucí zaměstnanec identifikuje riziko, jehož pravděpodobným následkem je významné zvýšení nákladů orgánu veřejné správy v budoucích účetních obdobích, nad rámec výše uvedených povinností, informuje vedoucí zaměstnanec ekonomický útvar.

Čl. V Závěrečná ustanovení

Řízení rizik dle zákona č. 264/2025 Sb., o kybernetické bezpečnosti, vyhlášky č. 409/2025 Sb., Vyhláška o bezpečnostních opatřeních poskytovatele regulované služby v režimu vyšších povinností a řízení rizik dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 309/2006 Sb. o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů, zůstává touto směrnicí nedotčeno.

Čl. VI Přílohy

Součástí této směrnice je příloha Karta rizika. **[například ve formátu dle podkapitoly 7.3 tohoto metodického pokynu, pokud byla v čl. III odst. 4 uvedena. Jinak je možné tento článek odstranit a přílohu nekládat]**

Čl. VII Kontrola

Kontrolu dodržování této směrnice provádí útvar kontroly/ pověření zaměstnanci.

¹⁰ odkaz na konkrétní ustanovení organizačního řádu



Čl. VIII
Účinnost

Tato směrnice nabývá účinnosti dnem

Zpracoval [...]

vedoucí/ředitel [...]

Schválil [...] s účinností ode dne [...]

vedoucí orgánu veřejné správy



Název: Metodický pokyn CHJ č. 2 – Metodika řízení rizik v orgánech veřejné
správy: Vzorová směrnice o řízení rizik

Autor: Ministerstvo financí, odbor Centrální harmonizační jednotka
Vydavatel: Ministerstvo financí, Letenská 15, 118 10 Praha 1
Vydání: aktualizované 2. vydání, první vydání 2016
Rok vydání: 2026
ISBN: ISBN 978-80-7586-124-5 (online)