

10/29

Peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle Programu rozvoje venkova

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/29. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Kontrolní akce byla prováděna jako koordinovaná kontrola NKÚ a Evropského účetního dvora (dále jen „EÚD“) na základě memoranda o porozumění, které uzavřely NKÚ a EÚD dne 14. července 2010. Kontrola byla prováděna v souladu s mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI¹).

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na zlepšování životního prostředí a krajiny (osa II *Programu rozvoje venkova na léta 2007–2013*) byly poskytnuty a použity v souladu se stanovenými podmínkami. V souladu s memorandem o porozumění bylo cílem NKÚ získat omezené ujištění² o kontrolované oblasti, aby bylo možné podat zprávu o legalitě a správnosti uskutečněných operací a o účinnosti řídicích a kontrolních systémů z hlediska prevence, odhalování a nápravy chyb v souvislosti s legalitou a správností uskutečněných operací. Výsledky koordinovaného auditu využije EÚD k podpoře jeho celkových závěrů o výdajích na společnou zemědělskou politiku, jež budou uvedeny ve výroční zprávě EÚD za rozpočtový rok 2010.

Kontrolováno bylo období let 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna kontrolními skupinami NKÚ v období od dubna 2010 do dubna 2011. Po uzavření memoranda o porozumění byla kontrola prováděna ve spolupráci s auditní skupinou EÚD.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“ či „platební agentura“);
- 30 vybraných příjemců peněžních prostředků (dále také „žadatelé“ nebo „příjemci“):
 - AGRO Huzová s.r.o., Huzová 333;
 - AGRO – NOVA spol. s r.o., Ratibořské Hory 61;
 - AgroRašelina s.r.o., Soběslav, Na Pískách 488/II;
 - Biohovězí s.r.o., Hazlov 453;
 - EKOFARMA BALADA, s.r.o., Suchov č.p. 222, Velká nad Veličkou;
 - FINE DREAM, s.r.o., Praha 7, U Papírny 9/614;
 - GRAIN a.s., Višňová, část Poustka č. p. 97, Frýdlant v Čechách;

1 Z anglického: *The International Standards of Supreme Audit Institutions*.

2 Kontroly založené na koncepci tzv. omezeného ujištění jsou navrženy tak, aby bylo možné získat negativní formu závěru (dále viz část VI tohoto kontrolního závěru). Tyto kontroly poskytují nižší míru jistoty o celkovém předmětu kontroly, než je tomu u kontrol, jejichž cílem je získat tzv. přiměřené ujištění (podrobněji viz ISSAI 4100). Důvodem pro zvolení tohoto kontrolního postupu byl především omezený rozsah vzorku kontrolovaných operací.



- JAGOS, spol. s r. o., Petrovice 243, obec Skorošice;
- "LUKOP spol. s r.o. ", Tasovice 309, okres Znojmo;
- NA HRANICI společnost s r.o., Radvanice 19, okres Trutnov;
- OBŽIVA a.s., České Libchavy č. p. 96, okres Ústí nad Orlicí;
- VIKA Kameničná a.s., Kameničná č. p. 100, Žamberk;
- Alena Kašná, Fulnek, Vlkovice 60, okres Nový Jičín;
- Daniel Pítek, Milešov 78, okres Litoměřice;
- Jiří Pácha, Rokytnice v Orlických Horách, Severní 474;
- Jaroslav Čech, Běleč 11, okres Tábor;
- Jindřich Jakubec, Javornice 143, okres Rychnov nad Kněžnou;
- Jiří Niebauer, Sušice, Vrabcov 9, okres Klatovy;
- Jiří Reban, Kejnice 24, okres Klatovy;
- Ing. Ladislav Kovařík, Plzeň, Černice, Do Zámostí 340/4;
- Martin Kratochvíl, Nová Říše, Náměstí 76;
- Michal Stebelský, Dis., Rynoltice 197;
- Milan Jungwirth, Dubné, Křenovice 87, okres České Budějovice;
- Milan Skala, Nepomuk, Na Kaplance 573, okres Plzeň-jih;
- Miroslav Veselovský, Teplá, Rankovice 12;
- Stanislav Jakeš, Velké Karlovice 558;
- Stanislav Zídek, Vimperk, Bořanovice 11;
- Vladimír Matouš, Zátor, Loučky 95;
- Vojtěch Tichota, Kvilda 6, okres Prachatice;
- Zdeněk Plocek, Zálesná Zhoř 10.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly MZe, SZIF a příjemci "LUKOP spol. s r.o.", Daniel Pítek a AGRO Huzová s.r.o. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách podaná MZe, SZIF a příjemcem "LUKOP spol. s r.o." byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVI. zasedání, konaném dne 18. října 2011,

schválilo usnesením č. 11/XVI/2011

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod do kontrolované problematiky

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle osy II *Programu rozvoje venkova na léta 2007–2013* (dále jen „PRV“). Priority osy II PRV jsou směřovány na ochranu biologické rozmanitosti a zachování systémů zemědělství a lesnictví s vysokou přidanou hodnotou, ochranu vody a zmírňování změn klimatu. Osa II PRV přispívá ke zlepšování stavu životního prostředí a krajiny především prostřednictvím realizací agroenvironmentálních opatření (dále jen „AEO“), opatření na podporu hospodaření v méně příznivých oblastech (dále jen „LFA“³) a opatření *Natura 2000*. Zmírňování dopadů klimatických změn má být v rámci osy II PRV uskutečňováno především prostřednictvím lesnických opatření a zalesňováním zemědělské půdy.

MZe je řídicím orgánem PRV. Zodpovídá za účinné a správné řízení a provádění PRV. Ve vztahu k platbám poskytovaným v rámci integrovaného administrativního a kontrolního systému (dále jen „IACS“⁴) je MZe zodpovědné především za koordinaci kontrol příjemců, správu databáze LPIS⁵, monitorování kvality provádění PRV a předfinancování výdajů prostřednictvím rozpočtu SZIF. SZIF plní u opatření PRV funkci platební agentury. SZIF zodpovídá především za administraci žádostí o dotaci, provádění plateb příjemcům, provádění kontrol příjemců dotací a za uchovávání dokladů týkajících se dotací.

Příjemci dotací poskytovaných v rámci osy II PRV musí dodržovat řadu dotačních podmínek, které mají zajistit ochranu biologické rozmanitosti, zachování systémů zemědělství a lesnictví s vysokou přidanou hodnotou, ochranu vody a zmírňování změn klimatu. Tyto dotační podmínky jsou u neprojektových opatření osy II PRV (LFA, AEO a opatření *Natura 2000*) rozděleny do dvou základních skupin, jedná se o pravidla způsobilosti⁶ a pravidla podmíněnosti⁷.

II. Rozsah provedené kontroly

Při provádění kontroly se NKÚ zaměřil na prověření účinnosti řídicích a kontrolních systémů, které jsou používány pro administraci prostředků určených na financování osy II PRV, a dále na kontrolu legality a správnosti vybraných operací.

Ke kontrole bylo vybráno celkem 30 příjemců dotací. Vzorek kontrolovaných operací byl vybrán metodou náhodného statistického výběru. Základem pro výběr vzorku byly platby poskytnuté zemědělcům pro rok 2009, zahrnuté v kvartálních výkazech předložených platební agenturou Evropské komisi za 4. čtvrtletí roku 2009 a 1. čtvrtletí roku 2010.

Rozsah kontroly byl omezen na níže uvedená opatření, kterých se týkal vzorek vybraných operací:

- a) *Platby za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech a platby poskytované v jiných znevýhodněných oblastech* (LFA),
- b) agroenvironmentální opatření (AEO),
- c) *Obnova lesního potenciálu po kalamitách a podpora společenských funkcí lesů.*

4 Integrovaný administrativní a kontrolní systém představuje systém povinně zřizovaný jednotlivými členskými státy EU za účelem provádění administrace a kontrol některých plateb poskytovaných v rámci společné zemědělské politiky. V rámci IACS jsou administrovány především přímé platby zemědělcům a některé platby v rámci osy II PRV. IACS zahrnuje především systémy pro identifikaci půdních bloků a žadatelů, systémy identifikace a evidence platebních nároků a kontrolní systémy platebních agentur. Zkratka pochází z anglického *Integrated Administration and Control System*.

5 LPIS je integrovaný informační systém evidence půdy dle uživatelských vztahů. LPIS obsahuje především údaje o využití jednotlivých půdních bloků, o uživateli, krajinných prvcích apod. LPIS slouží zejména orgánům státní správy pro účely administrace a kontroly dotací poskytovaných v rámci IACS. Zkratka pochází z anglického *Land Parcel Identification System*.

6 Jde o dotační podmínky, na jejichž základě jsou kalkulovány sazby dotace. V případě opatření LFA je základní podmínkou způsobilosti obhospodařování zemědělské půdy v některé ze znevýhodněných oblastí. V případě AEO jsou podmínky způsobilosti představovány různými druhy agroenvironmentálních závazků dobrovolně převzatých příjemci při obhospodařování zemědělské půdy.

7 Jde o požadavky stanovené v právních předpisech, které musí jednotliví příjemci dodržovat v souvislosti se svou zemědělskou činností. Pravidla v oblasti podmíněnosti se dále dělí na normy v oblasti dobrého zemědělského a environmentálního stavu (dále také „GAEC“) a na povinné požadavky na hospodaření (dále také „SMR“). Normy GAEC jsou stanoveny členskými státy a týkají se například problematiky eroze půdy či ochrany vod. Požadavky v oblasti SMR vycházejí z požadavků právních předpisů EU a týkají se například problematiky ochrany volně žijících ptáků, identifikace a evidence hospodářských zvířat či ochrany zdraví zvířat a rostlin.



Do vzorku kontrolovaných operací bylo vybráno 29 operací neprojektového typu, které jsou administrovány v rámci IACS a jedna operace z opatření *Obnova lesního potenciálu po kalamitách a podpora společenských funkcí lesů*, která má charakter projektu a která je administrována mimo IACS. Z tohoto důvodu se kontrolní akce primárně zaměřila na prověření účinnosti řídicího a kontrolního systému, v němž jsou administrována neprojektová opatření osy II PRV (IACS). Ve vztahu k operacím projektového typu byla v kontrolní akci prověřena pouze administrace vybraného projektu, nikoliv celý řídicí a kontrolní systém, v němž jsou administrována projektová opatření osy II PRV.

U kontrolovaných příjemců byly v rámci kontrolní akce zkontrolovány podmínky pro platby za roky 2009 a 2010 v celkové hodnotě 103 041 026 Kč. Kontrola administrace dotací se omezila pouze na 30 náhodně vybraných plateb vztahujících se k roku 2009. Přehled o celkových prostředcích vyplacených na kontrolovaná opatření osy II PRV za rok 2009 obsahuje následující tabulka.

Tabulka č. 1

Opatření osy II PRV	Celkové proplacené prostředky (v Kč)
LFA	2 763 708 354,15
AEO	3 849 085 761,86
Obnova lesního potenciálu	232 075 461,00
Celkem za opatření	6 844 869 577,01

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

III. Nedostatky normativního rámce pro opatření osy II PRV

Při provádění kontrolní akce bylo mj. posuzováno, zda vnitrostátní předpisy upravující opatření osy II PRV jsou v souladu s požadavky vyplývajícími z právních předpisů EU. V rámci kontrolní akce bylo zjištěno, že v některých případech vnitrostátní předpisy nebyly v souladu s požadavky práva EU anebo nebyly vhodným způsobem nastaveny.

1. Rozsah norem GAEC v roce 2009

Podmínky dobrého zemědělského a environmentálního stavu (normy GAEC) mají zajistit, aby zemědělské hospodaření bylo ve shodě s požadavky na ochranu životního prostředí. Právní předpisy EU stanoví rámcové okruhy, které musí být v normách GAEC zohledněny⁸. Vymezení konkrétních závazných norem pro zemědělce je ponecháno na jednotlivých členských státech. Členské státy jsou při vymezení norem GAEC povinny normy koncipovat takovým způsobem, aby tyto normy pokrývaly všechna témata a všechny povinné standardy stanovené v právních předpisech EU.

V České republice (dále jen „ČR“) bylo pro rok 2009 stanoveno pět norem GAEC. Normy byly stanoveny v nařízeních vlády, která upravovala jednotlivé dotační tituly⁹. Okruh norem GAEC

⁸ Nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003, (dále jen „nařízení Rady [ES] č. 73/2009“).

⁹ Například nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, (dále také „nařízení vlády o AEO“) a nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě.

nebyl v roce 2009 v ČR stanoven takovým způsobem, aby tyto normy pokrývaly všechny povinné standardy stanovené v právních předpisech EU. Především nebyl zapracován standard týkající se minimálního pokryvu půdy (tj. požadavek na pokrytí půdy vegetací za účelem zabránění erozi) a standard týkající se zabránění šíření nežádoucí vegetace na zemědělskou půdu. **Rozsah norem GAEC tak v roce 2009 nebyl zcela v souladu s požadavky právních předpisů EU¹⁰.**

2. Nastavení sankcí za porušení pravidel způsobilosti u AEO

V souvislosti s převzetím agroenvironmentálních závazků je příjemcům uložena řada povinností, které musí dodržovat při obhospodařování půdních bloků¹¹. Pokud ze strany příjemce dojde k porušení některé z těchto povinností, požadují právní předpisy EU, aby byla příjemci uložena sankce, jejíž výše bude zohledňovat závažnost, rozsah a trvání zjištěného porušení¹². V ČR jsou sankce za porušení výše uvedených povinností stanoveny v nařízení vlády o AEO. V některých případech však při nastavení sankčního systému nebyl náležitě zohledněn požadavek, aby při ukládání sankcí byla zohledněna závažnost a rozsah zjištěných porušení. Porušení některých povinností je sankcionováno stejnou procentní srážkou z dotace bez ohledu na to, jak závažné či jak rozsáhlé předmětné porušení bylo. Například v případě nedodržení povinného způsobu sečení nebo v případě porušení zákazu mulčování má být příjemci udělena stejná procentní srážka dotace bez ohledu na velikost plochy či počet půdních bloků, na nichž k příslušnému porušení došlo. **Z tohoto důvodu sankční systém není v některých případech nastaven v souladu s požadavky právních předpisů EU.**

3. Nastavení sankcí za porušení pravidel způsobilosti u titulu *Ekologické zemědělství*

Titul *Ekologické zemědělství* představuje jeden z druhů agroenvironmentálních opatření. Agroenvironmentální závazky příjemce spočívají u tohoto titulu mj. v tom, že příjemce je povinen na celé výměře zemědělské půdy dodržovat pravidla ekologické produkce vyplývající ze zvláštního právního předpisu¹³. Podle nařízení vlády o AEO je příjemce povinen dodržovat tato pravidla po celou dobu trvání pětiletého závazku (tj. od počátku prvního roku závazku až do konce pátého roku závazku). Naproti tomu podle zákona o ekologickém zemědělství je zemědělec povinen tato pravidla dodržovat až od počátku tzv. přechodného období¹⁴. Toto přechodné období začíná dnem, kdy zemědělec doručí MZe žádost o registraci do systému ekologického zemědělství. V případě, kdy zemědělec podá žádost o registraci později než k prvnímu lednu prvního roku příslušného pětiletého období, dochází k tomu, že podle nařízení vlády o AEO je povinen dodržovat pravidla ekologické produkce již od počátku roku, zatímco podle zákona o ekologickém zemědělství mu tato povinnost vzniká až ke dni doručení žádosti o registraci.

Ukládání sankcí za porušení podmínek titulu *Ekologické zemědělství* je přitom nastaveno tak, že srážka z poskytnuté dotace je stanovena v závislosti na tom, jak vysokou pokutu příjemce za totéž porušení obdržel podle zákona o ekologickém zemědělství. Pokud příjemce poruší pravidla ekologické produkce v období mezi počátkem roku a počátkem přechodného období, nelze mu podle zákona o ekologickém zemědělství za takové porušení udělit sankci, a následně proto

¹⁰ Článek 6 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

¹¹ Jedná se například o pravidla pro sečení a pasení travních porostů, hnojení půdních bloků, vedení dokumentace apod.

¹² Článek 18 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova, (dále jen „nařízení Komise [ES] č. 1975/2006“).

¹³ Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ekologickém zemědělství“).

¹⁴ Období, ve kterém dochází k přeměně zemědělské výroby na ekologické zemědělství.



nemůže být sankcionován ani srážkou z dotace na příslušné AEO, přestože podmínky tohoto opatření porušil. **Takto nastavený sankční systém není v souladu s předpisy EU, které požadují, aby ve všech případech porušení agroenvironmentálních závazků ze strany příjemce došlo k uložení sankce spočívající ve snížení či celkovém zamítnutí dotace¹⁵.**

Příklad selhání takto nastaveného sankčního systému byl v rámci kontrolní akce zjištěn u jednoho příjemce, který v rozporu s pravidly ekologické produkce aplikoval na své půdní bloky minerální dusíkaté hnojivo. Tohoto jednání se příjemce dopustil během trvání svého agroenvironmentálního závazku, avšak před počátkem přechodného období. Z tohoto důvodu nebylo možné takové jednání příjemce nijak sankcionovat, byť bylo v rozporu s podmínkami dotace.

4. Nastavení pravidel pro plnění podmínek v oblasti hnojení pro chovatele netradičních druhů zvířat

Příjemci dotací v rámci AEO jsou povinni při obhospodařování zemědělské půdy dodržovat pravidla týkající se hnojení půdních bloků. Jedná se především o povinnost vést evidenci hnojení a dodržovat tzv. nitrátové limity (tj. povolené počty kilogramů dusíku, jež lze prostřednictvím hnojení použít na 1 ha zemědělské půdy).

Za účelem plnění výše uvedených povinností v oblasti hnojení půdních bloků stanoví právní předpisy ČR¹⁶ pro jednotlivé druhy hospodářských zvířat údaje o průměrné roční produkci statkových hnojiv a o průměrném přívodu živin ze statkových hnojiv těchto zvířat. Na základě těchto údajů pak mohou zemědělci vyplnit evidenci o použití hnojiv a provést kalkulaci plnění nitrátových limitů. Hodnoty týkající se průměrné roční produkce hnojiv a průměrného přívodu živin z hnojiv jsou ve vyhlášce MZe uvedeny pouze pro vybrané druhy hospodářských zvířat. Chovatelé méně obvyklých druhů zvířat (např. jelenovité zvěře, pštrosů) tak nemají ve vyhlášce k dispozici údaje potřebné pro vyplňování evidence hnojiv a pro provedení výpočtu množství dusíku vpraveného do půdy hnojením, které jsou zapotřebí pro ověření dodržování nitrátových limitů.

Tito chovatelé jsou v tomto ohledu znevýhodněni oproti chovatelům běžných hospodářských zvířat, neboť musí údaje o hmotnosti aplikovaných statkových hnojiv a údaje o obsahu dusíku v těchto hnojivech zjišťovat jinými způsoby (např. vážením hnojiv a prováděním jejich laboratorních rozborů). Absence těchto údajů ve vyhlášce rovněž znesnadňuje ověřitelnost předmětných podmínek dotace u chovatelů netradičních druhů zvířat.

5. Pravidla pro výpočet výše podpory u lesnických opatření

Opatření *Obnova lesního potenciálu po kalamitách a podpora společenských funkcí lesů* je mj. zaměřeno na snižování rozsahu škod způsobených přírodními kalamitami a požáry. U projektů podpořených v rámci tohoto opatření je financována především výsadba nových stromů na lesních pozemcích, které byly postiženy kalamitou.

Dotiční podmínky (vč. vymezení kategorií uznatelných výdajů a způsob kalkulace dotace) určují *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* (dále jen „Pravidla“). Podle těchto Pravidel lze příjemci, který provádí obnovu porostu sadbou, proplatit nejvýše 1,3násobek minimálního počtu sazenic na 1 hektar stanoveného pro základní dřevinu. Povinné minimální počty sazenic jednotlivých druhů dřevin na 1 hektar pozemku při obnově lesa a zalesňování jsou stanoveny ve vyhlášce vydané MZe¹⁷. Povinné minimální počty sazenic jsou ve vyhlášce rozděleny podle toho, zda příslušná dřevina má plnit funkci základní, nebo meliorační a zpevňující dřeviny.

¹⁵ Článek 18 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006.

¹⁶ Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 274/1998 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv.

¹⁷ Vyhláška č. 139/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o přenosu semen a sazenic lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnosti o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa.

Na rozdíl od vyhlášky Pravidla nerozlišují, zda žadatel vysazuje daný druh dřeviny jako základní, meliorační či zpevňující dřevinu. Dle Pravidel byly proto příjemcům propláceny vždy výdaje vynaložené v rámci limitu 1,3násobku minimálního počtu jedinců stanoveného pro základní dřevinu, a to bez ohledu na skutečnost, že příslušný druh dřeviny vysazovaný příjemcem mohl v daném případě plnit meliorační či zpevňující funkci. Povinné minimální počty sazenic základních dřevin jsou přitom ve většině případů vyšší (v některých případech až dvojnásobně) než u melioračních a zpevňujících dřevin.

Tento způsob kalkulace způsobilých výdajů projektu vedl k ne hospodárnému nakládání s veřejnými prostředky, neboť stejného cíle, tj. obnovy lesního porostu dostatečným počtem sazenic, bylo možné dosáhnout při vynaložení peněžních prostředků v menším rozsahu. Nesprávné nastavení limitů způsobilých výdajů tak vede k nadhodnocování výdajů proplácených příjemcům, kdy příjemcům je proplácen skutečně nakoupený počet sazenic, avšak s ohledem na požadavky vyhlášky jich příjemce může vysadit významně nižší počet. V případě kontrolované operace financované v rámci opatření *Obnova lesního potenciálu po kalamitách a podpora společenských funkcí lesů* byly způsobilé výdaje nadhodnoceny celkem o 14 %.

IV. Skutečnosti zjištěné při kontrole orgánů implementační struktury

1. Vedení databáze LPIS

LPIS představuje v případě výdajů na neprojektová opatření osy II PRV hlavní databázi sloužící k ověření údajů uvedených v žádostech o dotaci. LPIS je tak využíván nejen SZIF při administraci a kontrole žádostí, ale také dalšími kontrolními orgány, které kontrolují dotační podmínky stanovené pro neprojektová opatření. Z tohoto důvodu NKÚ v rámci kontrolní akce mj. přezkoumal, zda LPIS obsahuje úplné a spolehlivé informace o půdních blocích, na něž jsou poskytovány dotace z PRV. Při kontrole byly zjištěny především následující skutečnosti:

1.1 Přístup k evidování krajinných prvků

Dle právních předpisů EU¹⁸ jsou krajinné prvky¹⁹, které jsou chráněny normami GAEC, povinnou součástí způsobilé plochy zemědělských pozemků. Výměra těchto krajinných prvků je tak součástí plochy daného půdního bloku a uživatel daného půdního bloku má nárok na dotaci na tuto výměru dle příslušné sazby dotace. Krajinné prvky jsou v ČR chráněny normami GAEC již od roku 2009. V rámci kontrolní akce bylo zjištěno, že MZe v roce 2009 vyjímalo ze způsobilé plochy půdních bloků všechny krajinné prvky, jejichž rozloha přesahovala 100 m². V rozporu s právními předpisy EU tak nemohla být na výměru těchto krajinných prvků příjemcům poskytnuta dotace.

18 Článek 30 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, (dále jen „nařízení Komise [ES] č. 796/2004“), článek 34 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína, (dále jen „nařízení Komise [ES] č. 1122/2009“).

19 Krajinné prvky se podílejí na zachování agrobiodiverzity, plní protierozní funkci a jsou významnou součástí zemědělské krajiny. Jedná se především o meze, terasy, skupiny dřevin, solitérní stromy apod.



Od roku 2010 provádí MZe aktualizaci údajů v LPIS spočívající v tom, že krajinné prvky jsou registrovány v LPIS za předpokladu, že uživatel půdního bloku prokáže právní důvod užívání daného krajinného prvku. Je-li krajinný prvek takto registrován v LPIS, je považován za součást plochy pozemku a uživatel půdního bloku na výměru půdního bloku může získat dotaci. Prostřednictvím procesu registrace krajinných prvků tak postupně dochází k obnově původního stavu z roku 2009, kdy dotace nebyly poskytovány na krajinné prvky s rozlohou přesahující 100 m². Navzdory této skutečnosti však ani současný stav není plně v souladu s požadavky právních předpisů EU, které požadují, aby výměra krajinného prvku byla považována za způsobilou plochu, a to bez ohledu na to, zda příjemce krajinný prvek registroval a prokázal právní důvod užívání, či nikoli.

Zmíněný přístup MZe k posouzení způsobilosti krajinných prvků vedl v letech 2009 a 2010 k tomu, že příjemci v řadě případů neobdrželi dotaci na celou způsobilou plochu svých zemědělských pozemků, a získali tak nižší dotaci, než na jakou měli nárok.

1.2 Evidování údajů o závlahovém systému

Právní předpisy ČR²⁰ vymezují povinný okruh informací, které mají být evidovány v LPIS ve vztahu k jednotlivým půdním blokům. Jedním z těchto povinných údajů je i údaj o existenci závlahového systému na daném půdním bloku. Při kontrole bylo zjištěno, že LPIS tento údaj neobsahuje. Absence zmíněného údaje v LPIS může znesnadňovat výkon kontrol podmínek GAEC prováděných SZIF. Dle normy GAEC č. 10 musí mít vlastníci či provozovatelé zavlažovací soustavy platné povolení k nakládání s vodami. Existence výše uvedeného údaje v LPIS by tak usnadnila výkon kontroly GAEC.

1.3 Přístup k ukládání sankcí za opožděné nahlášení změn údajů o půdních blocích

Dle zákona o zemědělství²¹ je každý uživatel v případě změn na jím evidovaných půdních blocích povinen tyto změny ohlásit nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy nastaly. Za nesplnění této ohlašovací povinnosti hrozí uživateli uložení pokuty až do výše 250 000 Kč.

Při kontrole bylo zjištěno, že MZe řádně nevyužívá možnosti ukládat pokuty zemědělcům v případě neohlášení změn, a nepostupuje tak v souladu se zákonem o zemědělství²². **V důsledku toho nejsou zemědělci motivováni změny řádně a včas nahlašovat, čímž se zvyšuje riziko, že data v LPIS nebudou dostatečně aktuální.**

2. Administrativní kontroly žádostí o dotaci a poskytování dotací

V rámci kontrolní akce NKÚ prověřil nastavení systému pro administraci žádostí o dotaci a poskytování plateb a dále fungování tohoto systému na vzorku vybraných operací. Při kontrole byly zjištěny nedostatky v nastavení administrativních kontrol, které měly, resp. mohly mít vliv na správnost plateb. Z tohoto důvodu NKÚ posoudil tento kontrolní mechanismus jako částečně účinný²³. Jednalo se především o následující skutečnosti:

²⁰ Ustanovení § 3a odst. 5 písm. g) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

²¹ Ustanovení § 3g odst. 1 zákona o zemědělství.

²² Ustanovení § 5 odst. 1 a 2 a § 5a odst. 1 a 2 zákona o zemědělství.

²³ Částečně účinný kontrolní mechanismus je takový systém, který je do určité míry schopen postihnout všechna rizika, avšak v některých případech selhává (viz evropská směrnice pro implementaci standardů INTOSAI č. 21. *Hodnocení vnitřní kontroly a testy kontrol*). Jde tedy o takový kontrolní mechanismus, který je nastaven a funguje takovým způsobem, že není schopen ve významnější míře předcházet, odhalovat a napravit veškeré nesrovnalosti.

2.1 Poskytování dotací v titulu *Trvale podmáčené a rašelinné louky na půdní bloky nacházející se na území některých národních parků*

Účelem plateb poskytovaných v rámci AEO je poskytnout příjemcům dotací náhradu zvýšených nákladů, které jim vznikají v souvislosti s tím, že při obhospodařování zemědělské půdy dobrovolně převzali závazky agroenvironmentálního charakteru. Z tohoto důvodu nemohou být z dotací poskytovaných v rámci AEO kompenzovány náklady, které zemědělcům vznikají v důsledku dodržování jejich povinností stanovených obecně závaznými právními předpisy.

V rámci kontrolní akce bylo zjištěno, že dotace poskytovaná v rámci titulu *Trvale podmáčené a rašelinné louky* je kalkulována jako náhrada újmy, která zemědělcům vzniká kvůli tomu, že musí půdní bloky zařazené do tohoto titulu obhospodařovat pomocí lehké mechanizace. Zároveň bylo zjištěno, že vnitrostátní předpisy upravující obhospodařování zemědělské půdy v některých národních parcích zakazují zemědělcům používat při obhospodařování půdy těžké zemědělské stroje zhoršující fyzikální vlastnosti půdy²⁴.

Zemědělci užívající půdní bloky, které jsou zařazené do titulu *Trvale podmáčené a rašelinné louky* a nacházející se na území vybraných národních parků, nepřevzali dobrovolně závazek obhospodařovat tyto půdní bloky pomocí lehké mechanizace, neboť zákaz používání zemědělských strojů zhoršujících vlastnosti půdy vyplývá již z platných právních předpisů. **Tato specifická pravidla pro obhospodařování zemědělské půdy v národních parcích MZe nijak nezohlednilo při stanovení výše dotace poskytované příjemcům. SZIF následně při administraci dotací nepostupoval v souladu s právními předpisy²⁵ a poskytoval platby příjemcům v nesprávné výši.**

2.2 Poskytování dotací na půdní bloky nacházející se na území 1. zóny zvláště chráněných území a ve zranitelných oblastech

Dotace poskytovaná na půdní bloky zařazené do podopatření *Ošetřování travních porostů* v rámci AEO má příslušným zemědělcům mj. nahradit zvýšené náklady, které jim vznikají v souvislosti s tím, že dobrovolně převzali přísnější agroenvironmentální závazky týkající se hnojení půdních bloků. Pro obhospodařování zemědělské půdy nacházející se na území 1. zóny zvláště chráněných území²⁶ a pro obhospodařování nemeliorovaných zemědělských pozemků se zamokřenými půdami nacházejících se ve zranitelných oblastech²⁷ jsou obecně závaznými předpisy stanovena přísnější pravidla pro používání hnojiv. Agroenvironmentální závazky převzaté zemědělci hospodařícími v těchto oblastech tak mají menší rozsah než u zemědělců hospodařících mimo tyto oblasti. Z tohoto důvodu právní předpisy ČR stanoví, že na půdní bloky nacházející se ve výše uvedených oblastech mají být poskytnuty dotace ve snížené výši, příp. nemá být dotace poskytnuta vůbec.²⁸ Nachází-li se půdní blok na území těchto oblastí jen zčásti, má SZIF dotaci na tuto část půdního bloku snížit nebo ji neposkytnout.²⁹

²⁴ Nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany.

²⁵ Článek 10 odst. 3, čl. 11 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ustanovení § 13 odst. 2 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

²⁶ Jedná se o první zóny národních parků a chráněných krajinných oblastí.

²⁷ Zranitelné oblasti jsou území odvodňovaná do vod, které jsou znečištěny dusičnany anebo které jsou ohroženy znečištěním dusičnany.

²⁸ V případě, že sazba dotace na daný titul je rovna nebo nižší než 112 euro, nedochází k tomu, že je dotace o tuto částku snížena, ale k tomu, že dotace není vůbec na daný půdní blok nebo jeho část poskytnuta.

²⁹ Ustanovení § 13 odst. 5 nařízení vlády o AEO.



Při kontrole bylo zjištěno, že SZIF při poskytování dotací na půdní bloky, které se nacházejí pouze zčásti na území předmětných oblastí, postupoval tak, že dotaci poskytl v plné výši na celou výměru půdního bloku anebo naopak na celý půdní blok poskytl sníženou dotaci, příp. dotaci vůbec neposkytl. Rozlišovacím kritériem bylo to, zda se na území dané oblasti nacházela převažující část půdního bloku či nikoli. **Přístup SZIF při kalkulaci výše dotace nebyl v souladu s požadavkem, aby byla poskytnuta snížená dotace (příp. neposkytnuta dotace) pouze na předmětnou část půdního bloku. Administrace žádostí o dotace tak nebyla provedena v souladu s požadavky právních předpisů³⁰. SZIF při poskytování dotací postupoval v souladu s metodikou vydanou MZe. Tato metodika však nebyla v souladu s požadavky právních předpisů ČR.** V důsledku tohoto pochybení MZe a SZIF nebyly příjemcům na půdní bloky nacházející se ve výše uvedených oblastech platby poskytovány ve správné výši.

2.3 Provádění administrativní kontroly v případech zpětvzetí či změn žádostí o dotaci

Právní předpisy EU umožňují, aby žadatelé po podání žádosti o dotaci vzali tuto žádost zpět anebo aby ji změnili. Tato zpětvzetí či změny se mohou týkat buď celých žádostí, nebo jen vybraných půdních bloků, na něž má být dotace poskytnuta. Právní předpisy EU však zároveň zakazují platební agentuře, aby povolila takovou změnu či zpětvzetí žádosti, jestliže některý z kontrolních orgánů již informoval žadatele o dotaci o nesrovnalostech, které u žadatele odhalil, nebo mu oznámil svůj úmysl provést u něj kontrolu na místě. Smyslem tohoto zákazu je, aby se žadatel prostřednictvím změny či zpětvzetí žádosti nevyhнул udělení sankcí, které mu hrozí v důsledku zjištěných nesrovnalostí. Vyjmutí předmětných půdních bloků ze žádosti totiž vede k tomu, že jsou považovány za půdní bloky, které nikdy nebyly pro daný rok součástí žádosti, a proto se na ně nevztahují příslušná pravidla způsobilosti a podmíněnosti. Z tohoto důvodu pak nelze příjemce sankcionovat za porušení těchto pravidel na předmětných půdních blocích.

V rozporu s požadavky právních předpisů³¹ neověřoval SZIF při administrativní kontrole žádostí o změnu či zpětvzetí, zda příslušné orgány již informovaly zemědělce o odhalených nesrovnalostech či o svém úmyslu provést kontrolu. Tím příjemcům umožňoval, aby provedli změny či zpětvzetí žádostí ve vztahu k půdním blokům, u nichž se již dopustili porušení podmínek, a tím se vyhnuli udělení sankce.

3. Kontroly na místě zaměřené na dodržování pravidel způsobilosti a ukládání sankcí za porušení těchto pravidel

Pravidla způsobilosti představují základní okruh dotačních podmínek, které musí dodržovat příjemci dotací. Kontrolu dodržování těchto podmínek vykonává především SZIF a dále pak další specializované kontrolní orgány, na které SZIF delegoval svou pravomoc vykonávat tyto kontroly. Jedná se například o Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (dále jen „ÚKZÚZ“) a Státní rostlinolékařskou správu (dále jen „SRS“). V případě, že výkon kontrol je přenesen na jiný orgán, nese SZIF konečnou zodpovědnost za tyto kontroly, neboť zodpovídá Komisi za to, že veškeré kontroly jsou vykonávány v souladu s právními předpisy EU.

V rámci kontrolní akce NKÚ prověřil, zda jsou kontroly na místě zaměřené na dodržování kritérií způsobilosti vykonávány uspokojivým způsobem. Při kontrole byly zjištěny nedostatky, které měly nebo mohly mít vliv na správnost plateb. Z tohoto důvodu NKÚ posoudil tento kontrolní

³⁰ Článek 11 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, ustanovení § 11 odst. 2 zákona o finanční kontrole, ustanovení § 13 odst. 2 písm. b) bod 1 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

³¹ Článek 10 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona o finanční kontrole, ustanovení § 13 odst. 2 písm. b) bod 1 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

mechanismus jako částečně účinný. Kromě skutečností uvedených v této podkapitole kontrolního závěru se problematiky kontrol způsobilosti týkají i další zjištěné skutečnosti (popsané v částech III.2 až III.4 a v části IV.1.1 tohoto kontrolního závěru).

3.1 Přístup k otázce způsobilosti krajinných prvků

V rámci kontrolní akce bylo zjištěno, že SZIF přistupoval k otázce způsobilosti plochy krajinných prvků obdobným způsobem jako MZe při vedení LPIS (viz část IV.2.1 tohoto kontrolního závěru). **SZIF při kontrolách na místě prováděných v letech 2009 a 2010 nepostupoval v souladu s požadavky právních předpisů EU, neboť neposuzoval výměru některých krajinných prvků jako způsobilou plochu** a nezahrnoval ji do celkové způsobilé plochy měřených zemědělských pozemků. Tento přístup mohl mít v některých případech vliv na výši dotace poskytnuté příjemci.³²

3.2 Kontrola splnění podmínky intenzity chovu hospodářských zvířat

Intenzita chovu hospodářských zvířat představuje jednu z dotačních podmínek u opatření LFA a u některých podopatření AEO. Podmínka spočívá v tom, že příjemce musí chovat určitý počet hospodářských zvířat v závislosti na velikosti plochy jeho zemědělské půdy. Pro intenzitu chovu jsou stanoveny minimální i maximální limity.

V rámci kontrolní akce bylo zjištěno, že SZIF ověřuje splnění této podmínky při administrativní kontrole prostřednictvím softwarových nástrojů, které umožňují porovnávat údaje o ploše zemědělské půdy příjemce evidované v LPIS s údaji o druhu a počtu hospodářských zvířat příjemce evidovanými v integrovaném zemědělském registru (dále jen „IZR“). V rámci kontrolní akce dále NKÚ zjistil, že SZIF při kontrole na místě nekontroluje, zda skutečné počty a druhy hospodářských zvířat odpovídají údajům, které příjemce nahlásil do IZR. **Tento přístup není v souladu s požadavky právních předpisů, které požadují, aby předmětem kontroly na místě byly veškeré povinnosti příjemce, které lze v době provádění inspekce zkontrolovat.**³³

Tento nedostatek v nastavení kontrol na místě je částečně kompenzován tím, že kontroly v oblasti označování a evidence hospodářských zvířat provádí další státní kontrolní orgány. Tyto kontroly přispívají k tomu, aby byly v IZR evidovány úplné a správné údaje o chovu hospodářských zvířat. Tyto kontroly však nejsou součástí kontrolního systému platební agentury, a SZIF tedy nebyl zbaven povinnosti kontrolovat splnění podmínky intenzity chovu.

3.3 Kontrola souběhu dotací

Při provádění kontrolní akce NKÚ zjistil, že na základě některých národních dotačních programů³⁴ mohou být zemědělcům poskytnuty podpory na shodné či obdobné činnosti³⁵, které jsou financovány v rámci osy II PRV. Kontrola NKÚ proto mj. ověřila, zda SZIF při svých kontrolách na místě prověřuje, jestli příjemce dotace z PRV neobdržel na tentýž účel další dotace.

V rámci kontrolní akce bylo zjištěno, že SZIF tuto podmínku při svých kontrolách na místě nekontroluje a spoléhá pouze na kontrolní činnost příslušných orgánů ochrany přírody. Orgány ochrany přírody se účastní procesu zařazování půdních bloků do jednotlivých titulů AEO

³² Na kontrolovaném vzorku transakcí nebyl takový případ zjištěn.

³³ Článek 14 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ustanovení § 11 odst. 2 a odst. 4 písm. b) zákona o finanční kontrole.

³⁴ Jedná se o *Program péče o krajinu* v letech 2009–2011 a program *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny*. Tyto programy spadají do působnosti Ministerstva životního prostředí.

³⁵ Například extenzivní pastva či sečení travních porostů.



a zároveň jsou součástí implementační struktury příslušných národních dotačních programů, a tudíž mají přehled o tom, na jaké činnosti dostávají příjemci dotace z PRV i z dalších programů. Vzhledem k tomu, že SZIF sám dodržení této podmínky nekontroluje a že kontroly prováděné orgány ochrany přírody nejsou součástí kontrolního systému platební agentury, vyhodnotil NKÚ kontrolní systém v tomto ohledu jako částečně účinný. **Kontrolní systém platební agentury není způsobilý dostatečně snížit riziko poskytnutí více dotací na tentýž účel.**

3.4 Provádění „rychlých polních návštěv“ v rámci kontrol pomocí dálkového průzkumu země

Kontroly na místě, jejichž předmětem je ověření splnění dotačních podmínek, lze dle právních předpisů EU³⁶ provádět buď prostřednictvím fyzických inspekcí na místě, nebo pomocí metody dálkového průzkumu země (dále též „DPZ“). Při kontrole pozemků pomocí metody DPZ jsou pozemky kontrolovány tak, že kontrolní orgán nejprve provede interpretaci družicových nebo leteckých snímků všech zemědělských pozemků příjemce s cílem změřit způsobilou plochu pozemků a následně provede fyzickou prohlídku v terénu těch pozemků, u nichž interpretace snímků neumožnila ověřit správnost výměry vykázané příjemcem v žádosti o dotaci. Interpretaci snímků provádí pro SZIF soukromá společnost, která tuto činnost poskytuje jako službu na základě smlouvy o dílo. Fyzické prohlídky měřených půdních bloků (tzv. rychlé polní návštěvy) provádí zaměstnanci této soukromé společnosti spolu s inspektory SZIF. Výsledkem kontroly provedené pomocí DPZ je protokol o měření půdních bloků. Po provedení kontroly pomocí DPZ vykonává SZIF u příjemce další kontrolu, která se již nezaměřuje na měření půdních bloků, ale pouze na ověření pravidel způsobilosti a podmíněnosti. Protokol o měření půdních bloků získaný metodou DPZ se pak stává integrační součástí kontrolního protokolu z následné kontroly.

Při provádění kontrolní akce NKÚ zjistil, že SZIF provádí „rychlé polní návštěvy“ mimo režim zákona o státní kontrole a zákona o finanční kontrole. V důsledku toho kontrolování příjemci nemohou využít svých procesních práv, která jim příslušné právní předpisy zaručují.³⁷

3.5 Přezkum kontrol na místě vykonaných SZIF v roce 2009

V rámci kontrolní akce NKÚ zkontroloval 10 příjemců, kteří byli kontrolováni SZIF ohledně dodržení kritérií způsobilosti během roku 2009. Cílem tohoto přezkumu bylo ověřit, zda kontroly příjemců provedené platební agenturou byly vykonány řádně. Při tomto přezkumu NKÚ odhalil několik případů, kdy kontrola provedená SZIF v roce 2009 nezjistila skutečný stav kontrolovaných pozemků. S výjimkou jediného případu však tato pochybení neměla vliv na výši platby poskytnuté kontrolovaným příjemcům. **Celkově nebyla během kontrolní akce zjištěna žádná závažná pochybení SZIF při výkonu kontrol na místě u vzorku kontrolovaných příjemců.**

4. Kontroly na místě zaměřené na dodržování pravidel podmíněnosti a ukládání sankcí za porušení těchto pravidel

Pravidla podmíněnosti představují druhý základní okruh dotačních podmínek, které musí příjemci dotací dodržovat. Kontrolu dodržování těchto podmínek vykonává SZIF a specializované kontrolní orgány. SZIF kontroluje dodržování norem GAEC, zatímco specializované kontrolní orgány kontrolují dodržování požadavků SMR.³⁸ V případě, že jsou při kontrole pravidel podmíněnosti (GAEC i SMR) zjištěny nedostatky, zodpovídá SZIF za uložení příslušné sankce, která spočívá ve srážce z poskytnutých dotací.

³⁶ Články 29 a 32 nařízení Komise (ES) č. 796/2004, články 33 a 35 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009.

³⁷ Například právo příjemce být na počátku kontroly informován o jejím zahájení, právo nahlédnout do pověření kontrolujícího k výkonu kontroly, možnost namítnout podjatost kontrolujícího apod.

³⁸ V případě dotací na AEO musí příjemci mj. dodržovat tzv. minimální požadavky na používání hnojiv a rostlinolékařských přípravků. Kontrola a ukládání sankcí za porušení těchto minimálních požadavků má stejný režim jako kontrola a sankcionování porušení SMR. Bude-li dále v textu kontrolního závěru používána zkratka SMR, rozumí se jí nejen povinné požadavky na hospodaření, ale také minimální požadavky AEO.

NKÚ se při provádění kontrolní akce zaměřil na ty úkoly, které náleží do působnosti SZIF. Prověřil tedy výkon kontrol GAEC a dále ukládání sankcí za porušení norem GAEC i požadavků SMR. Při kontrole byly zjištěny nedostatky, které měly nebo mohly mít vliv na správnost plateb. Z tohoto důvodu NKÚ posoudil tento kontrolní mechanismus jako částečně účinný. Kromě skutečností uvedených v této kapitole kontrolního závěru se problematiky kontrol podmíněnosti týkají i další zjištěné skutečnosti uvedené v části III.1 a IV.1.2 tohoto kontrolního závěru.

4.1 Spolupráce SZIF a specializovaných kontrolních orgánů v oblasti kontrol dodržování SMR

Dle právních předpisů EU³⁹ musí platební agentury členských států poskytovat dostatečné záruky, že jsou prováděny kontroly požadované v těchto předpisech. Právní předpisy EU zároveň připouštějí, aby byl výkon kontrol přenesen na i jiné orgány, než je platební agentura. V takovém případě však musí platební agentura a kontrolní orgán splnit řadu povinností, jež mají zajistit, že kontroly budou náležitě vykonávány⁴⁰.

V ČR byl na základě zákona o zemědělství⁴¹ výkon kontrol SMR svěřen specializovaným kontrolním orgánům⁴². Při provádění kontrolní akce NKÚ zjistil, že SZIF nepostupoval v souladu s požadavky právních předpisů EU a nevyužil všech možností daných těmito předpisy, na jejichž základě může dojít k převzetí odpovědnosti za řádný výkon kontrol SMR prováděných jiným orgánem. **V rozporu s požadavky právních předpisů EU tak kontroly SMR nejsou součástí kontrolního systému platební agentury a SZIF neposkytuje Komisi žádné záruky, že jsou tyto kontroly vykonávány uspokojivým způsobem.**

4.2 Informování o rušení krajinných prvků

Normy GAEC zakazují uživatelům půdních bloků ničit či poškozovat krajinné prvky. Porušení tohoto zákazu může být sankcionováno snížením či odejmutím dotace. Za účelem efektivnější ochrany krajinných prvků jsou tyto prvky postupně evidovány v LPIS. V případě, že na půdním bloku dojde ke změnám (např. ke snížení výměry) či ke zrušení krajinného prvku, je příjemce povinen tyto skutečnosti oznámit MZe.

Při provádění kontrolní akce NKÚ zjistil, že MZe neposkytovalo SZIF informace o tom, na jakých půdních blocích došlo v průběhu roku ke zrušení krajinných prvků. Tyto informace přitom mohou indikovat porušení norem GAEC a SZIF je mohl využít k efektivnějšímu plánování kontrol na místě.

4.3 Přístup ke stanovení výše sankcí za porušení pravidel podmíněnosti

V případě, že příjemci dotací poruší normy GAEC či požadavky SMR, požadují právní předpisy EU⁴³, aby platební agentura uložila takovým příjemcům sankci v podobě procentní srážky z poskytovaných dotací. Tyto srážky mají primárně činit 3 % v případě nedbalostních porušení a 20 % v případě úmyslných porušení. Uvedené procentní srážky mohou být následně sníženy či naopak zvýšeny v závislosti na hodnocení závažnosti, rozsahu a trvalosti daného porušení.

39 Článek 6 odst. 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky, body A) a C) kapitoly 1 přílohy nařízení Komise (ES) č. 885/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV.

40 Platební agentura a kontrolní orgán musí především uzavřít písemnou dohodu o spolupráci; povinnosti kontrolního orgánu musí být jasně definovány; platební agentura zajistí, aby kontrolní orgán disponoval účinnými systémy pro uspokojivé plnění těchto povinností; kontrolní orgán agentuře výslovně potvrdí, že své povinnosti skutečně plní, a popíše používané prostředky; platební agentura pravidelně posuzuje výkon delegovaných činností s cílem potvrdit, že prováděná práce je uspokojivé kvality a splňuje předpisy Evropského společenství. Platební agentura zůstává ve všech případech odpovědná za účinné řízení dotčených fondů EU.

41 Ustanovení § 4c a § 4e zákona o zemědělství.

42 Česká inspekce životního prostředí, ÚKZÚZ, SRS a Česká plemenářská inspekce.

43 Článek 66 odst. 1 a článek 67 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 796/2004, článek 71 odst. 1 a článek 72 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009.



Přístup k ukládání sankcí za porušení pravidel podmíněnosti, který uplatňoval SZIF na základě metodické pomůcky vydané MZe, spočíval v tom, že míra procentního snížení dotace byla kalkulována nikoli na úrovni individuální porušené normy či porušeného požadavku, ale na úrovni skupiny norem či požadavků⁴⁴. Tato metoda v praxi vedla k tomu, že hodnocení porušení jedné normy či požadavku bylo zmírněno tím, že jiné normy či požadavky v rámci dané skupiny nebyly porušeny. Celkové hodnocení na úrovni skupiny norem či požadavků, které bylo základem pro určení procentní srážky, tak vyznívalo pro příjemce příznivěji, než by vyznělo hodnocení učiněné na úrovni individuální porušené normy či požadavku. V důsledku toho jsou příjemcům v ČR za nedbalostní porušení nejčastěji ukládány 1% srážky, a nikoli srážky 3%, jak požadují právní předpisy EU.

NKÚ prověřil metodu kalkulace na vybraném vzorku 11 příjemců, kterým byla za rok 2009 uložena sankce za porušení pravidel podmíněnosti. SZIF těmto příjemcům udělil sankce v celkové hodnotě 203 226 Kč. Pokud by sankce byly kalkulovány na úrovni individuálních norem a požadavků, byla by jejich celková hodnota 609 874 Kč. Pouze na tomto vzorku operací tak rozdíl činil více než 400 000 Kč.

Přístup k ukládání sankcí, který uplatňovaly MZe a SZIF, nebyl během kontrolovaného období v souladu s požadavky právních předpisů EU. Příjemcům byly zpravidla ukládány nižší sankce, než jaké měly být správně uloženy. V případě sankcí za porušení norem GAEC byl již tento nesprávný přístup ke kalkulaci sankcí napraven – sankce jsou již kalkulovány na úrovni jednotlivých norem, a nikoli na úrovni celé oblasti GAEC. Naproti tomu u sankcí za porušení požadavků SMR tento nesprávný přístup nadále přetrvává.

V. Skutečnosti zjištěné při kontrole vzorku operací

V rámci kontrolní akce provedl NKÚ kontrolu u 30 příjemců dotací. Předmětem kontroly bylo dodržování pravidel způsobilosti a pravidel GAEC v letech 2009 a 2010. Rozsah kontroly pravidel způsobilosti byl závislý na druhu dotace, jež byla namátkově vybrána do vzorku kontrolovaných plateb.⁴⁵ Dodržení norem GAEC bylo kontrolováno u deseti vybraných příjemců. U všech příjemců dotací poskytnutých v rámci opatření LFA a AEO byly dále měřeny vybrané půdní bloky za účelem ověření, zda plocha půdních bloků vykázaná příjemci v žádostech o dotaci odpovídala skutečně obhospodařované ploše půdních bloků.⁴⁶ Kontrola se primárně zaměřila na ověření plnění pravidel způsobilosti a pravidel GAEC u vzorku statisticky vybraných půdních bloků, na které byla poskytnuta platba pro rok 2009. Tento statisticky vybraný vzorek půdních bloků byl následně doplněn na základě rizikově orientovaného výběru o další půdní bloky.

Při kontrole příjemců dotací byly zjištěny především následující skutečnosti:

- Téměř u všech příjemců byly zjištěny případy půdních bloků, u kterých plocha vykázaná příjemcem v žádosti o dotaci neodpovídala skutečnému stavu pozemku. Ve většině případů neměla tato pochybení vliv na správnost plateb.
- U 19 příjemců byly zjištěny případy půdních bloků, jejichž skutečná způsobilá plocha byla menší než plocha vykázaná v žádosti o dotaci. Příjemce tedy obdržel na daný půdní blok vyšší dotaci, než na jakou měl nárok.

⁴⁴ V případě norem GAEC představovala tato skupina všechny normy stanovené v oblasti GAEC. V případě požadavků SMR představovaly tuto skupinu požadavků vždy ty požadavky, které byly stanoveny ve stejném právním předpisu EU.

⁴⁵ Tam, kde byla pro daného příjemce vybrána platba na opatření LFA, byly kontrolovány podmínky tohoto opatření. Naproti tomu tam, kde byla do kontrolního vzorku vybrána platba na AEO, byly u příjemce kontrolovány podmínky AEO. Kontrola NKÚ se tak u příjemce primárně zaměřila na podmínky vybraného opatření, byť příjemce mohl v daném roce obdržet dotace v rámci obou opatření.

⁴⁶ Měření půdních bloků bylo provedeno kontrolory NKÚ a auditory EÚD ve spolupráci s inspektory SZIF pomocí přístrojů GPS TOPCON.

- U sedmi příjemců bylo zjištěno porušení norem GAEC. Většinou se jednalo o porušení GAEC č. 9, tj. porušení zákazu, aby se na půdních blocích nacházel po 31. říjnu daného roku travní porost vyšší než 30 cm.
- U čtyř příjemců byly zjištěny případy porušení pravidel způsobilosti. Jednalo se například o nedodržení povinnosti provést likvidaci nedopasků do 30 dnů po skončení pastvy nebo nedostatky týkající se vedení evidence hnojení.

Následující tabulka znázorňuje míru chybovosti⁴⁷ zjištěnou při kontrole vybraných půdních bloků. Samostatně je uvedena míra chybovosti pro náhodně vybrané půdní bloky a míra chybovosti pro půdní bloky vybrané záměrně na základě rizikově orientovaného výběru. **Z tabulky vyplývá, že při kontrole nebyly zjištěny významné vyčíslitelné nedostatky.**

Tabulka č. 2 – Míra chybovosti u kontrolovaných půdních bloků (v %)

	Statisticky vybrané půdní bloky	Půdní bloky vybrané rizikově orientovaným výběrem
AEO	0,33	0,88
LFA	0,44	1,17
Celkem	0,37	0,92

Celkem byly při kontrole dotací poskytnutých vybraným příjemcům zjištěny nedostatky v hodnotě 280 328 Kč. Tento údaj zahrnuje jak nedostatky zjištěné při kontrole příjemců, tak i nedostatky, které byly zjištěny u SZIF v rámci kontroly administrace dotací poskytnutých příjemcům vybraným ke kontrole.

VI. Vyhodnocení

V rámci této kontrolní akce NKÚ ve spolupráci s EÚD prověřil účinnost řídicího a kontrolního systému určeného pro výdaje na neprojektová opatření osy II PRV. Při této kontrole bylo zjištěno několik nedostatků systémového charakteru spočívajících v nerespektování některých požadavků právních předpisů EU a ČR. Tyto nedostatky měly nebo mohly mít vliv na správnost plateb poskytnutých příjemcům. Jednalo se především o následující nedostatky:

- nesprávné nastavení sankčních systémů v oblasti způsobilosti i podmíněnosti,
- nesprávný přístup k započítávání výměry krajinných prvků do plochy půdních bloků,
- nesprávné stanovení výše dotací poskytovaných na půdní bloky nacházející se v některých chráněných územích a ve zranitelných oblastech.

S ohledem na tyto skutečnosti NKÚ hodnotí řídicí a kontrolní systém určený pro neprojektová opatření osy II PRV jako částečně účinný a konstatuje, že lze u jednotlivých kontrolních mechanismů nalézt prostor pro zlepšení.

NKÚ dále zjistil, že SZIF při provádění tzv. rychlých polních návštěv nepostupoval zcela v souladu se zákonem o státní kontrole a zákonem o finanční kontrole, jak je uvedeno v části IV.3.4 tohoto kontrolního závěru.

V rámci kontrolní akce NKÚ a EÚD dále prověřily legalitu a správnost 30 operací vybraných ke kontrole. U těchto operací byla zkontrolována kritéria způsobilosti, splnění norem GAEC a prověřena byla i výměra několika set půdních bloků. Na základě vykonané kontrolní činnosti NKÚ konstatuje, že při kontrole nebyly zjištěny závažné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že platby poskytnuté na rok 2009 zemědělcům v rámci osy II PRV nejsou ve všech významných ohledech v souladu s právními předpisy.

⁴⁷ Poměr mezi objemem neoprávněných plateb vyplacených na předemtné půdní bloky a celkovým objemem dotací, které byly na tyto půdní bloky vyplaceny.