

Informace z kontrolní akce 06/26 – Finanční prostředky určené na realizaci Společné zemědělské politiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Mgr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určenými k realizaci opatření Společné zemědělské politiky zahrnutých do „Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR pro období 2004 – 2006“.

Kontrolované období odpovídalo realizaci Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR pro období 2004 – 2006 po vstupu ČR do Evropské unie (dále jen „EU“), tj. období od května 2004 do konce roku 2006, v případě věcných souvislostí i období přípravy Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR pro období 2004 – 2006, event. období od počátku roku 2007 do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:
Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);
Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) – centrální pracoviště SZIF a regionální odbory SZIF Brno, České Budějovice, Hradec Králové, Olomouc, Opava, Praha a Ústí nad Labem.

I. Úvod

Společná zemědělská politika (dále jen „SZP“) je nejstarší politikou EU. Její rámec byl ustaven v roce 1962, kdy byl založen Evropský zemědělský orientační a záruční fond (dále jen „EZOZF“), který se stal nástrojem financování SZP prostřednictvím své záruční sekce a fungoval takto až do konce programovacího období let 2000 až 2006. Základní cíle SZP, tj. zvýšení produktivity zemědělství, zajištění odpovídající životní úrovně zemědělské komunity, plynulé zásobování zemědělskými produkty, stabilizace zemědělských trhů a zajištění dodávek spotřebitelům za rozumné ceny, byly postupně doplněny zájmem na rozvoji venkova, který je již v současnosti jedním z hlavních pilířů SZP.

Institucionální zajištění implementace SZP v rámci záruční sekce EZOZF v ČR bylo upraveno usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2003 č. 689. MZe je orgánem odpovědným za financování jednotlivých opatření Horizontálního plánu rozvoje venkova ČR pro období 2004 – 2006 (dále jen „HRDP“¹) a za řízení ostatních aktivit týkajících se tohoto programového dokumentu. Pro provádění opatření SZP financovaných ze záruční sekce EZOZF byla v ČR akreditována platební agentura, kterou je SZIF. Akreditace byla udělena 30. dubna 2004 Ministerstvem financí, které v ČR plní roli kompetentního orgánu a v této roli provádí zejména akreditační řízení a vybírá certifikační orgán pro oblast SZP. SZIF jako platební agentura provádí ve smyslu udělené akreditace schvalování, realizaci a účtování plateb.

¹ Zkratka pochází z anglického názvu „Horizontal Rural Development Plan“.

Ze záruční sekce EZOZF byla financována (mj.²) opatření obsažená v HRDP. Tento programový dokument byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2003 č. 671 a oficiální verze HRDP byla schválena rozhodnutím Evropské komise (dále jen „Komise“) č. 2004 CZ 06 G DO 001 ze dne 3. září 2004.

Jde o základní programový dokument pro poskytování podpory českému zemědělství a venkovskému prostoru, jehož prioritou je „trvale udržitelný rozvoj zemědělství, venkova a jeho přírodních zdrojů“. HRDP obsahuje šest opatření s uplatněním na osm regionů NUTS³ II, tj. na území celé ČR. Jde o

- méně příznivé oblasti a oblasti s environmentálními omezeními (dále jen „LFA“⁴),
- agroenvironmentální opatření (dále jen „AEO“),
- lesnictví (dále jen „LES“),
- předčasné ukončení zemědělské činnosti (dále jen „PUZČ“),
- zakládání skupin výrobců (dále jen „ZSV“),
- technickou pomoc (dále jen „TP“).

Programový dokument HRDP v části týkající se časového rozvrhu a očekávaného rozsahu opatření stanovil, že všech šest opatření bude realizováno po celé programovací období tohoto plánu (2004 až 2006) za předpokladu, že budou včas připraveny administrativní struktury pro jejich realizaci. Orgány EU umožnily, že v rámci HRDP lze hradit i zbývající projekty Speciálního předvstupního programu pro zemědělství a rozvoj venkova (dále jen „SAPARD“⁵).

Na úrovni EU tvořilo v kontrolovaném období právní rámec výše uvedených opatření HRDP zejména nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, ze dne 17. května 1999, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení, a nařízení Komise (ES) č. 817/2004, ze dne 29. dubna 2004, které je prováděcím nařízením k výše uvedenému nařízení Rady a které nahradilo nařízení Komise (ES) č. 445/2002. Tato nařízení stanovují zejména podmínky pro administraci jednotlivých opatření a obsahové náležitosti programového dokumentu.

Na národní úrovni tvoří právní rámec zejména zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví podmínky pro provádění SZP a politiky rozvoje venkova EU. Dále je to zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, který rovněž mj. upravuje obecné podmínky poskytování dotací, vrácení dotací, práva a povinnosti při vyžadování a poskytování informací, kontrolu apod. Realizace jednotlivých opatření HRDP je zabezpečena příslušnými nařízeními vlády ČR⁶.

² Vedle přímých plateb a společných organizací trhu.

³ Zkratka pochází z francouzského názvu „Nomenclature des unités territoriales statistiques“ (Územní statistické jednotky).

⁴ Anglicky „Less Favourable Areas“.

⁵ Anglicky „Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development“.

⁶ Jde o

- nařízení vlády č. 241/2004 Sb., o podmínkách provádění pomoci méně příznivým oblastem a oblastem s ekologickými omezeními, v platném znění (novelizováno nařízením vlády č. 121/2005 Sb., č. 510/2005 Sb. a č. 512/2006 Sb.);
- nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních

Opatření HRDP jsou financována pouze z veřejných zdrojů bez spoluúčasti soukromého sektoru. Příspěvek ze záruční sekce EZOZF činí 80 % a ze státního rozpočtu (dále jen „SR“) 20 % celkových veřejných výdajů. Všechny výdaje jsou předfinancovány ze SR (kapitola 329 – Ministerstvo zemědělství). MZe poskytuje ve smyslu § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, dotace na bankovní účty SZIF na výplatu oprávněných nároků konečným příjemcům. SZIF z těchto účtů poskytuje dotace jednotlivým žadatelům na základě výsledků správního řízení o poskytnutí dotace. Na základě skutečně vyplacených prostředků konečným příjemcům SZIF zasílá Komisi požadavek na částku odpovídající příspěvku ze záruční sekce EZOZF. Platby z EU jsou příjmem SR prostřednictvím kapitoly 329 – Ministerstvo zemědělství. K zabezpečení financování HRDP vydalo MZe „Pokyny k řízení finančních toků prostředků na financování opatření Společné zemědělské politiky EU ze záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu“ (dále jen „Pokyny“), které jsou závazné pro MZe i SZIF. Tyto Pokyny schválila vláda ČR svým usnesením ze dne 14. dubna 2004 č. 341.

Rozpočtované a skutečné výdaje na financování opatření HRDP v rozpočtové kapitole 329 – Ministerstvo zemědělství v letech 2004 až 2006 dokládá následující tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – **Rozpočtované a skutečné výdaje na opatření HRDP** (v tis. Kč)

Období	Rozpočet schválený	Rozpočet upravený	Skutečné čerpání
2004	2 300 000	2 600 000	2 162 816
v tom: ze SR	460 000	760 000	432 563
z EU	1 840 000	1 840 000	1 730 253
2005	7 070 000	8 640 900	6 027 453
v tom: ze SR	1 456 000	1 770 180	1 205 491
z EU	5 614 000	6 870 720	4 821 962
2006	9 015 000	7 444 100	6 490 276
v tom: ze SR	1 803 000	1 488 820	1 298 066
z EU	7 212 000	5 955 280	5 192 210
Celkem	18 385 000	18 685 000	14 680 545
v tom: ze SR	3 719 000	4 019 000	2 936 120
z EU	14 666 000	14 666 000	11 744 425

Zdroj: Státní závěrečný účet ústředních orgánů České republiky za rok 2004 a 2005, kapitola 329 – Ministerstvo zemědělství; rozpočet kapitoly 329 – Ministerstvo zemědělství na rok 2006; stav účtů MZe k 31. 12. 2006.

Poznámka: Údaje v tabulce č. 1 neobsahují výdaje na financování SAPARD⁷, které činily 216 377 tis. Kč; spolu s výdaji na opatření HRDP tak výdaje činily 14 896 921 tis. Kč.

-
- opatření), v platném znění (novelizováno nařízením vlády č. 542/2004 Sb., č. 119/2005 Sb., č. 515/2005 Sb. a č. 351/2006 Sb.);
- nařízení vlády č. 308/2004 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a na založení porostů rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě určených pro energetické využití (novelizováno nařízením vlády č. 512/2006 Sb);
 - nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti;
 - nařízení vlády č. 69/2005 Sb., o stanovení podmínek o poskytování dotace v souvislosti s předčasným ukončením provozování zemědělské činnosti zemědělského podnikatele (novelizováno nařízením vlády č. 512/2006 Sb.).

⁷ V rámci programu HRDP jsou od roku 2005 financovány zbylé projekty SAPARD.

MZe v letech 2004 až 2006 poskytlo SZIF na základě jeho požadavků celkem 14 680 545 tis. Kč na proplácení dotací dle oprávněných žádostí konečným příjemcům v rámci jednotlivých opatření HRDP. Ve smyslu nařízení Komise (ES) č. 27/2004, kterým se stanoví přechodná prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, je v ČR uplatňován finanční model n+2; to v zásadě znamená, že prostředky alokované na rok 2006 v rámci jednotlivých opatření HRDP mohou být čerpány až do roku 2008 včetně.

Na MZe a SZIF byly v rámci této kontroly prověřeny rozhodující systémové předpoklady pro realizaci HRDP v ČR a na vzorku operací také naplnění podmínek stanovených pro poskytování dotací z EZOZF a ze SR pro HRDP a v souvislosti s tím i funkčnost nastaveného systému implementace.

Poznámka: Právní předpisy uvedené v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Nedostatky a další významné skutečnosti zjištěné při kontrole

V oblasti legislativy

- Nedostatky, které se týkaly zpoždění ve vydávání předpisů:
 - Nařízení vlády vztahující se k realizaci některých opatření HRDP, která podmiňovala zahájení realizace těchto opatření, nebyla dostatečně včas připravena a nebyla právně účinná bezprostředně po vstupu ČR do EU, kdy ČR mohla zahájit realizaci SZP – HRDP na národní úrovni a čerpat dotace z EU pro oblast zemědělství. V důsledku toho došlo k téměř ročnímu zpoždění v zahájení realizace u opatření PUZČ a ZSV, a to i oproti časovému rozvrhu uvedenému v programovém dokumentu HRDP.
 - Národní legislativa až do 13. 4. 2006 [až do účinnosti zákona č. 130/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony⁸] neumožňovala MZe jako organizační složce státu být příjemcem dotací, které poskytoval SZIF. V důsledku toho nemohlo MZe čerpat finanční prostředky z opatření TP. Aktivitu plánovanou v opatření TP financovalo MZe z jiných národních zdrojů.
 - Zákon č. 218/2000 Sb., ve znění účinném od 1. 7. 2006 (změna byla provedena zákonem č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách), stanovil poskytovatelům dotací – státním fondům – povinnost vkládat do Centrální evidence dotací a návratných finančních výpomocí (dále jen „CEDR“) mj. údaje o dotacích; přitom obsah a rozsah údajů přenášených do CEDR, postupy a lhůty měla stanovit vyhláška vydaná Ministerstvem financí. Vyhláška nebyla k datu ukončení kontroly vydána a v důsledku toho SZIF jako poskytovatel dotace z HRDP nenaplnil zákonem stanovenou povinnost.
- Nedostatky, které se týkaly obsahu předpisů, a to zejména:
 - některé právní instituty související s poskytováním dotací prostřednictvím SZIF jako státního fondu nejsou zcela vyhovující (např. finanční vypořádání podle rozpočtových

⁸ Mj. zákon č. 256/2000 Sb.

pravidel, tedy vrácení nevyužitých finančních prostředků do SR, jehož provádění u SZIF postrádá hlavní smysl) a chybí dostatečná speciální úprava procesu poskytování dotací (nejsou např. stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace či rozhodnutí o vrácení dotace);

- formulace ustanovení § 7 odst. 7 písm. a) nařízení vlády č. 242/2004 Sb. zavádí nepřiměřenou tvrdost, když s nedodržením termínu pro předkládání oznámení o zahájení pastevního období (lhůta nejméně sedmi kalendářních dnů předem) spojuje důsledek v podobě neposkytnutí dotace;
- existuje nesoulad ve formulaci národního předpisu – ustanovení § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. a předpisu ES – ustanovení čl. 73 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 (ze dne 21. 4. 2004) ve věci stanovení výše penále při povinnosti vracet dotaci. Rozpor spočívá ve stanovení dne, kterým počíná povinnost příjemce dotace zaplatit penále. Ustanovení § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. mj. stanoví: „*Penále se počítá ode dne odepsání částky dotace z účtu Fondu do dne jejího připsání na účet Fondu.*“ Naproti tomu čl. 73 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 mj. stanoví: „*Úroky se vypočítají za období od oznámení rozhodnutí zemědělci o vrácení do okamžiku vrácení nebo odečtení částky.*“;
- MZe v rozhodnutí o poskytnutí dotací SZIF uvádělo: „*Na vydávání tohoto Rozhodnutí se nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání (§ 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech).*“ Dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který v § 180 odst. 1 mj. stanoví: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupuje se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona ...*“ Vztah ustanovení § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel a nového správního řádu není zcela určitý a jednoznačný a zasluhoval by adekvátní legislativní řešení, aby bylo jednoznačné, jak a podle kterých ustanovení právních předpisů má poskytovatel dotací při vydávání rozhodnutí o poskytnutí dotace postupovat.

V činnosti MZe

- MZe předložilo vládě ČR se zpožděním návrhy nařízení vlády, které se týkaly opatření ZSV a PUZČ, což přispělo ke zpoždění zahájení realizace těchto opatření.
- I poté, co právní úprava umožňovala MZe být příjemcem dotace od SZIF, MZe této možnosti nevyužilo a hradilo aktivity plánované v rámci opatření TP i nadále pouze z jiných národních zdrojů (z rozpočtu MZe).
- V rozhodnutích o poskytnutí dotací vydaných MZe ve prospěch SZIF byly zjištěny formální a obsahové nedostatky; MZe např. nestanovilo, kolik procent z celkové částky dotace bude činit odvod při porušení rozpočtové kázně v případě nesplnění méně závažných podmínek uložených příjemci v rozhodnutí, jak mu ukládá ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb.
- MZe ročně nevypořádávalo kurzové rozdíly související s příjmem prostředků z EU, tak jak mu ukládají Pokyny, a do doby ukončení kontroly NKÚ nerozhodlo, jak tyto rozdíly budou řešeny.
- MZe nezaznamenalo údaje o dotacích poskytnutých SZIF z titulu HRDP z kapitoly 329 – Ministerstvo zemědělství do CEDR, a porušilo tak ustanovení § 14 odst. 10 (resp. odst. 11) zákona č. 218/2000 Sb.
- MZe neprovedlo v letech 2004 až 2006 u SZIF veřejnosprávní kontrolu u SZIF [jak mu ukládá ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné

správě a změně dalších zákonů (zákon o finanční kontrole)], přestože poskytlo SZIF v kontrolovaném období na financování jednotlivých opatření HRDP 14 680 545 tis. Kč.

V činnosti SZIF

- SZIF nesprávně posoudil žádosti o dotaci z opatření HRDP a poskytl (přiznal a proplatil) neoprávněně žadatelům 338 675 Kč. Z toho u kontrolovaného vzorku 286 případů (s objemem celkem 675 178 725 Kč) bylo neoprávněně vyplaceno celkem 157 845 Kč. V ostatních případech bylo zjištěno neoprávněné vyplacení celkem 180 830 Kč.
- SZIF v kontrolovaném období v rámci opatření ZSV přijímal a administroval žádosti o poskytnutí dotace (včetně jejich proplacení), jež neobsahovaly veškeré náležitosti předepsané příslušným nařízením vlády.
- Některá rozhodnutí o dotaci z HRDP vydaná SZIF ve správním řízení obsahovala nedostatky, které sice neměly vliv na správné stanovení výše poskytnuté dotace, ale mohou negativně ovlivnit výsledek dalšího správního řízení s žadatelem, případně výsledek soudního řízení.
- V kontrolovaném období nebylo u víceletého opatření AEO systémově zabezpečeno ověřování trvalého plnění podmínek pro setrvání nároku na již vyplacenou dotaci. Jde o případy, kdy po přiznání a poskytnutí dotace v prvním roce příjemce v dalším roce o dotaci již nepožádal.
- V kontrolovaném období nebylo zajištěno, aby se porušení tzv. „zásad správné zemědělské praxe“ (podmínky stanovené příslušnými nařízeními vlády) projevilo v sankci (snížení dotace v rámci HRDP) u všech opatření, u kterých příjemce o dotaci požádal a byl povinen zásady dodržovat.
- Do ukončení kontroly NKÚ v březnu 2007 SZIF nevydal (dle kvalifikovaného odhadu SZIF) u cca 6 650 případů rozhodnutí o vrácení poměrné části dotace (z důvodu snížení výměry zemědělské půdy u žadatelů) vyplacené z opatření AEO v objemu cca 120 mil. Kč, ačkoli o tomto problému věděl od dubna 2005. Příjemci do doby ukončení kontroly měli k dispozici vyplacené prostředky dotace.
- SZIF nezohlednil v roce 2005 v žádostech o dotaci na opatření HRDP adresovaných MZe částky úroků z vkladů na bankovních účtech a částky z dotací vrácených žadateli v celkové výši 1,4 mil Kč. Finanční prostředky na dotaci mu byly poskytnuty ve výši, která tak o uvedenou částku překračovala aktuální potřebu SZIF k provedení plateb týkajících se HRDP konečným příjemcům. V důsledku uvedené skutečnosti byl o tuto částku i bezdůvodně zvýšen požadavek na SR.
- Údaje ve výročních zprávách SZIF za léta 2004 a 2005 jsou zobrazeny nevyváženě. Co se týče přijatých dotací a vyplacených prostředků žadatelům jsou členěny dle jednotlivých nástrojů SZP a v rámci HRDP jsou rozčleněny na opatření. U informací týkajících se zůstatků prostředků na jednotlivých účtech pro financování SZP je uveden celkový zůstatek nedočerpaných prostředků na účtu SZP bez členění dle účelu, na který jsou určeny.

V činnosti obou kontrolovaných osob

- SZIF vyplatil v roce 2004 v rámci opatření LFA vyrovnávací příspěvky, aniž mohla být splněna podmínka vyplývající z nařízení vlády č. 241/2004 Sb. spočívající v zařazení půdních bloků žadatele do evidence půdy po dobu minimálně od 30. 4. do 31. 12. 2004. MZe umožnilo provést tuto operaci tím, že uvolnilo prostředky ze svého rozpočtu na základě žádosti SZIF.
- Údaje o dotacích poskytnutých v rámci HRDP nebyly zaznamenány v CEDR.

- Nebylo prováděno finanční vypořádání dotací, které MZe poskytlo ze svého rozpočtu SZIF na realizaci HRDP ve smyslu ustanovení § 75 zákona č. 218/2000 Sb.

III. Vyhodnocení

Systém v zásadě naplňuje požadavky stanovené evropskou a národní legislativou pro oblast SZP a je funkční. Na základě téměř 45 tis. žádostí o dotaci podaných žadateli v rámci HRDP bylo v kontrolovaném období let 2004 až 2006 proplaceno 14 680 545 tis. Kč.

Byly zjištěny nedostatky v legislativní činnosti, a to opožděné vydání a obsahové chyby předpisů, které ve svém důsledku způsobily zejména na počátku obtíže při realizaci HRDP. Chybí speciální předpis upravující v celém rozsahu rozhodování o poskytování dotací.

Z nedostatků zjištěných u MZe a SZIF je zřejmé, že výdaje nebyly v některých případech uskutečněny v souladu s předpisy Evropských společenství (ES), a proto zde existuje určité riziko vydání rozhodnutí o vyloučení výdajů z financování ze strany Komise. Jedná se zejména o následující případy:

- **nedostatečné provádění správních kontrol u žádostí, jež vedlo k poskytování dotací i v případech, kdy nebyly ověřeny všechny podmínky pro jejich poskytnutí,**
- **nedostatky při využití výsledků kontrol, které vedly k tomu, že byly vyplaceny dotace v plné výši, ačkoliv mělo dojít k jejich snížení,**
- **nedostatky při rozhodování o vrácení dotací.**