

Informace z kontrolní akce 07/07 - Výběr cla po vstupu České republiky do Evropské unie

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2007 pod č. 07/07. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postup celních orgánů při výběru cla po vstupu České republiky do Evropské unie se zaměřením na podíl, který je určen na krytí nákladů spojených s výkonem celní správy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2006, v případě věcných souvislostí i období následující.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo financí a Generální ředitelství cel.

I. Úvod

Od vstupu do Evropské unie (dále také „EU“) se Česká republika (dále také „ČR“) podílí na tvorbě vlastních zdrojů rozpočtu EU. Podle rozhodnutí Rady 2000/597/ES¹⁾ jsou cla jedním z vlastních zdrojů Společenství; členské státy jsou oprávněny si ponechat 25 % cel na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem.

Clu na základě zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, spravuje Generální ředitelství cel (dále jen „GŘC“).

Správa cel se řídí celním kodexem Společenství²⁾, zákonem č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Způsob provádění odvodů cel do rozpočtu EU upravuje nařízení Rady č. 1150/2000³⁾.

Za administrativní a organizační zajištění odvodů do rozpočtu EU a za plnění informačních a dalších povinností vyplývajících pro Českou republiku z právních předpisů Evropských společenství je zodpovědné Ministerstvo financí (dále jen „MF“), GŘC je zodpovědné za správu cel a převody cla.

MF je správcem kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí, která obsahuje výdaje GŘC. MF je také správcem kapitoly státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa, kam plynou příjmy, které je ČR oprávněna si ponechat v souvislosti s výběrem cla. MF i GŘC jsou organizačními složkami státu a účetními jednotkami.

¹⁾ Rozhodnutí Rady ze dne 29. září 2000, o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (2000/597/ES, Euratom).

²⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství.

³⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství.

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2028/2004 ze dne 16. listopadu 2004, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství.

Kontrola byl podroben postup MF a celních orgánů při výběru cel se zaměřením na podíl, který je příjmem státního rozpočtu a je určen ke krytí nákladů spojených s výběrem cel.

Poznámka: Právní předpisy uváděné v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném v kontrolovaném období.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Evidence cla

Podle celního kodexu Společenství celní orgány vypočtou výši dovozního cla nebo vývozního cla a zapíší ji do účetních dokladů nebo na jiný rovnocenný nosič údajů. Členské státy EU stanoví pravidla pro účtování částek cel.

Celní orgány evidují vyměřené clo v elektronickém systému *Evidence cla a daní*. Podkladem pro zaevidování je jednotný správní doklad (dále jen „JSD“), platební výměr nebo dodatečný platební výměr.

Podle nařízení Rady č. 1150/2000 celní orgány vedou účet vlastních zdrojů Společenství („evidence A“), na kterém evidují uhrazené nebo zajištěné nároky Společenství, snížené o clo vrácené deklarantům.

Na zvláštním účtu („evidence B“) celní orgány evidují nároky neuvedené v evidenci A; jedná se o nároky, které nebyly dosud uhrazeny a na které nebylo poskytnuto zajištění. Na tomto účtu mohou být vedeny i nároky, na které sice bylo poskytnuto zajištění, ale byly proti nim vzneseny námitky, a tudíž by se jejich výše mohla změnit.

2. Vedení účetnictví

GŘC je od 1. května 2004 samostatnou účetní jednotkou a podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, vede účetnictví ve zjednodušeném rozsahu. Příjmy z cel se ani po vstupu ČR do EU předmětem účetnictví GŘC nestaly.

K určitému posunu došlo od 1. ledna 2006, kdy GŘC do účetnictví zavedlo celní a daňové pohledávky a závazky ze složených celních jistot. O těchto pohledávkách a závazcích GŘC účtovalo čtvrtletně jednou částkou.

O stavu a pohybu peněžních prostředků na bankovních účtech, na kterých jsou vedeny příjmy z cel, GŘC v rozporu s § 2 zákona č. 563/1991 Sb. neúčtovalo. O příjmech z podílu na clech neúčtovalo ani MF.

K 31. prosinci 2006 provedlo GŘC dokladovou inventuru všech pohledávek a závazků. Podle „inventarizačního protokolu“ činil stav celních a daňových pohledávek v souhrnu za jednotlivá celní ředitelství 6 345 895 774,28 Kč. Stav těchto pohledávek evidovaných v účetnictví činil 6 614 901 495 Kč.

Inventarizačním rozdílem ve výši 269 005 720,72 Kč se GŘC nezabývalo. GŘC v rozporu s ustanovením § 30 odst. 6 zákona č. 563/1991 Sb. neúčtovalo o zjištěném inventarizačním rozdílu v roce 2006.

3. Převody cel do rozpočtu EU a do státního rozpočtu

MF v souladu s nařízením Rady č. 1150/2000 zřídilo u ČNB bankovní účet s názvem *Účet Evropské komise pro prostředky vlastních zdrojů ES*, na který GŘC poukazuje každý měsíc příjmy z cel určené do rozpočtu EU.

V souvislosti se zajištěním výběru a odvodu cel byly pro GŘC zřízeny u ČNB další bankovní účty:

- mimorozpočtový kreditní účet státní pokladny pro výběr cel (dále jen „mimorozpočtový vrcholový účet“),
- mimorozpočtový debetní účet, jehož prostřednictvím jsou odváděny peněžní prostředky na účet Evropské komise,
- mimorozpočtový debetní účet, jehož prostřednictvím jsou odváděny peněžní prostředky do státního rozpočtu,
- účet státního rozpočtu pro podíl na clech.

Clo a daně při dovozu jsou hrazeny deklaranty na účty státního rozpočtu vedené ČNB pro jednotlivé celní úřady (dále jen „CÚ“), z nichž CÚ denně převádějí veškeré příjmy z cel na mimorozpočtový vrcholový účet. K tomuto účtu vede ČNB pro jednotlivé CÚ účty pro vrácení cla deklarantům. Z mimorozpočtového vrcholového účtu odvádí GŘC prostřednictvím debetních účtů příjmy z cel na účet Evropské komise a zálohy na účet státního rozpočtu.

Peněžní prostředky ve výši 75 % z celkové částky cla vedeného v evidenci A za příslušný měsíc převádělo GŘC ve stanovené lhůtě (nejpozději první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl nárok stanoven) na účet Evropské komise.

Postup GŘC při převodu peněžních prostředků stanovilo MF v rámci administrativního zajištění odvodů vlastních zdrojů do rozpočtu EU.

Část příjmů z cel, které je Česká republika oprávněna si ponechat, převádí GŘC do státního rozpočtu měsíčně formou zálohy. Výši jednotlivých záloh GŘC stanovilo tak, že z měsíčního přírůstku na mimorozpočtovém vrcholovém účtu vypočetlo 25 % a tuto částku snížilo o veškeré clo vrácené deklarantům v příslušném měsíci; nebyla zohledněna skutečnost, že o 75 % vráceného cla se snižují i odvody na účet Evropské komise.

V kontrolovaném období byly do státního rozpočtu převedeny zálohy v celkové výši 3 326 989 852 Kč, což činí v poměru k celkovému inkasu 22,41 % a v poměru k celkovému vyměřenému clu 22,76 %.

Tabulka č. 1 – Přehled o výši vyměřeného cla a výši inkasovaného cla na vrcholový účet GŘC (v Kč)

2004 (od 1. května 2004)		2005		2006	
Vyměřené clo	Inkaso	Vyměřené clo	Inkaso	Vyměřené clo	Inkaso
3 521 629 078	3 436 082 051	5 568 969 308	5 684 092 624	5 524 150 948	5 724 455 284

Zdroj: informace GŘC a výpisy z vrcholového účtu GŘC ke dni 31. prosince 2004, 31. prosince 2005 a 31. prosince 2006.

Pozn.: Rozdíl mezi výši vyměřeného cla a výši inkasa v letech 2005 a 2006 byl mj. způsoben úhradami pohledávek vzniklých v předchozích letech.

Debetní zůstatky jsou k 31. prosinci každého roku vyrovnány z kreditního zůstatku na mimorozpočtovém vrcholovém účtu. Po vyrovnání debetních zůstatků zůstává na mimorozpočtovém vrcholovém účtu GŘC částka, tzv. bilanční zůstatek.

Tabulka č. 2 – Stav na mimorozpočtových účtech a výše bilančního zůstatku (v Kč)

	2004	2005	2006
Mimorozpočtový vrcholový účet	3 436 082 050,97	6 360 121 402,29	6 548 564 983,66
Účet pro převody do SR	-816 976 771,36	-1 298 088 504,85	-1 211 924 575,79
Účet pro převody na účet EK ^{*)}	-1 910 086 219,50	-4 116 683 950,96	-4 155 463 734,86
Souhrn účtů pro vrácení cla	-32 990 281,60	-121 239 246,65	-218 385 943,56
Bilanční zůstatek	676 028 778,51	824 109 699,83	962 790 729,45

^{*)} Evropská komise.

Zdroj: výpisy z účtů ke dni 31. prosince 2004, 31. prosince 2005 a 31. prosince 2006.

Stav mimorozpočtového vrcholového účtu obsahuje inkasované clo v příslušném roce a bilanční zůstatek z předchozího roku.

Bilanční zůstatek k 31. prosinci každého roku obsahuje nároky Společenství za měsíce listopad a prosinec, které GŘC převádí na účet Evropské komise až v následujícím roce. Bilanční zůstatek obsahuje i peněžní prostředky ve výši 75 % vráceného cla v příslušném roce, o které byly sníženy jak zálohy odváděné na účet státního rozpočtu, tak odvody na účet Evropské komise.

Zůstatek na mimorozpočtovém vrcholovém účtu se v letech 2004 až 2006 meziročně zvyšoval, přesto MF neuložilo GŘC povinnost provádět vyúčtování měsíčních záloh odváděných do státního rozpočtu.

4. Rozpočtové určení

Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, stanoví k vykazování příjmů z podílu na clech rozpočtovou položku 1402 – *Podíl na clech*. Celní správa však na této rozpočtové položce eviduje veškeré příjmy z cel, nikoli pouze část prostředků, které je Česká republika oprávněna si ponechat na úhradu nákladů spojených s výběrem cel.

Příjmy z podílu na clech jsou vykazovány jako daňový příjem v kapitole státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa, přestože svým charakterem daňovým příjmem nejsou. Jedná se o peněžní prostředky určené na úhradu nákladů spojených s výběrem cel.

Ve státním závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa byly za jednotlivé roky vykazovány očekávané a skutečné příjmy, jak uvádí tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Rozpočtované a skutečné příjmy státního rozpočtu z podílu na clech (v Kč)

Rok	Očekávaný příjem	Skutečnost
2004	500 000 000	816 976 771,36
2005	700 000 000	1 298 088 504,85
2006	1 200 000 000	1 211 924 575,79
Celkem	2 400 000 000	3 326 989 852,00

Zdroj: státní závěrečné účty za roky 2004, 2005 a 2006.

Kontrolou bylo ověřeno, že výše příjmů z podílu na clech vykázaná ve státních závěrečných účtech odpovídala výši záloh odvedených GŘC do státního rozpočtu v jednotlivých letech.

5. Výsledky kontroly na CÚ

Kontrola byla provedena u sedmi z 54 CÚ, které byly vybrány podle výše vyměřeného cla a výše nedoplatků na cle evidovaných k 31. prosinci 2005 a k 31. prosinci 2006.

Tabulka č. 4 – Celkový objem cla vyměřeného a vybraného kontrolovanými CÚ*⁾ (v Kč)

Rok	Vyměřené clo	Inkaso		
		Údaje poskytnuté CÚ	Údaje poskytnuté GŘC	Rozdíl
2004	1 000 231 643	970 039 310	970 123 179	83 869
2005	1 714 465 152	1 742 407 942	1 742 700 337	292 395
2006	1 674 219 769	1 754 700 205	1 754 819 777	119 572
Celkem	4 388 916 564	4 467 147 457	4 467 643 293	495 836

Zdroj: evidence A a evidence B, výkazy daňových příjmů, výpisy z mimorozpočtového vrcholového účtu ke dni 31. prosince 2004, 31. prosince 2005 a 31. prosince 2006.

*⁾ CÚ Brno, CÚ Cheb, CÚ Liberec, CÚ Mladá Boleslav, CÚ Plzeň, CÚ Praha-Ruzyně, CÚ Zlín.

Kontrolou byly zjištěny rozdíly mezi výši inkasa vykázanou kontrolovanými CÚ a skutečnou výši cla převedeného v kontrolovaném období těmito CÚ na mimorozpočtový vrcholový účet. Rozdíl činil celkem 495 836 Kč. Z toho rozdíl ve výši 314 595 Kč představovalo clo převedené na mimorozpočtový vrcholový účet z bankovních účtů, které nejsou určeny pro výběr cel (např. z bankovního účtu určeného pro platby daně z přidané hodnoty). Zbývající rozdíl ve výši 181 241 Kč byl způsoben tím, že výkazy daňových příjmů zpracované na CÚ neobsahovaly částky cla převedené na mimorozpočtový vrcholový účet v tzv. dodatcích.

Celní dluh CÚ vyměřují na základě rozhodnutí, kterým je JSD, platební výměr nebo dodatečný platební výměr. Údaje z těchto rozhodnutí jsou zadávány do elektronické evidence. Po zadání údajů dojde k automatickému propojení s integrovaným sazebníkem EU, založeným na kombinované nomenklatuře zboží TARIC, který poskytuje informace o celních sazbách a umožňuje používat opatření obchodní politiky EU, např. kvóty, antidumpingové celní sazby apod. Celní dluh, který vznikne propuštěním zboží, je vypočítán automaticky. Předpokladem správného výpočtu celního dluhu je bezchybné zadání vstupních údajů z JSD do evidence.

Kontrolou 1 695 JSD bylo prověřováno, zda údaje v evidenci odpovídaly údajům uvedeným v JSD, zda v důsledku zadání chybných údajů nedošlo k vyměření celního dluhu v nesprávné výši a zda byly vyměřené částky cla zaúčtovány v souladu s celním kodexem. Kontrolou byl zjištěn pouze jeden případ, kdy CÚ vyměřil clo nižší o 2 308 Kč. Další zjištěné nedostatky byly pouze formální a neovlivnily výši vyměřeného cla.

Celní orgány mohou povolit zjednodušený postup v celním řízení, při kterém je zboží propuštěno do celního režimu na základě tzv. zjednodušeného celního prohlášení a celní dluh je vyměřen následně po předložení souhrnného JSD. Kontrolou 897 souhrnných JSD bylo prověřováno, zda celní dluh byl vyměřen a zaevidován ve správné výši a zda byly vyměřené částky cla zaúčtovány v souladu s celním kodexem. Kontrolou bylo zjištěno, že jeden CÚ v důsledku použití nesprávného přepočítacího kursu vyměřil clo nižší o 2 510 Kč.

Kontrola byla podrobena také oprávněnost vratek, dodržení stanovených lhůt pro vrácení cla a správnost evidence vrácených částek. Kontrolou 420 rozhodnutí o vrácení cla nebylo zjištěno pochybení CÚ.

Úroky z prodlení a penále předepsaly kontrolované CÚ v celkové výši 30 311 027 Kč. Kontrolou 210 platebních výměrů nebyl zjištěn žádný případ předepsání úroku z prodlení v nesprávné výši. Uhrazené úroky z prodlení a penále jsou příjmem státního rozpočtu a jsou vykazovány v kapitole státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa.

Ulehčení platby cla povolilo pouze pět kontrolovaných CÚ v celkovém objemu 13 582 947 Kč. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky v postupu CÚ při povolování ulehčení platby. Pouze v jednom případě CÚ nepředepsal za dobu posečkání úrok ve výši 8 895 Kč.

K 15. červnu 2007 evidovalo GŘC nedoplatky za období od 1. května 2004 do 31. prosince 2006 v celkové výši 22 710 159 Kč. V kontrolovaném období celní orgány rozhodly ve dvou případech o odpisu nedoplatek v celkové výši 2 588 417 Kč. Evropská komise v obou případech postup celních orgánů schválila.

III. Vyhodnocení

Česká republika se od vstupu do Evropské unie podílí na tvorbě vlastních zdrojů rozpočtu EU. Za administrativní a organizační zajištění odvodů vlastních zdrojů do rozpočtu EU je zodpovědné MF. Jedním z vlastních zdrojů jsou cla, za jejich správu a převody na účet Evropské komise odpovídá GŘC. Členské státy jsou oprávněny si ponechat 25 % cel na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem.

V období od 1. května 2004 do 31. prosince 2006 byly do státního rozpočtu odvedeny zálohy ve výši 3,3 mld. Kč.

Celní orgány evidují vyměřené clo a jeho úhrady v elektronickém systému *Evidence cla a daní*. Kontrolou bylo ověřeno, že tato evidence obsahuje údaje nezbytné pro výkon správy cel podle požadavků EU a pro stanovení správné výše odvodů.

GŘC je od 1. května 2004 samostatnou účetní jednotkou; vede účetnictví ve zjednodušeném rozsahu. GŘC nepostupovalo v souladu se zákonem o účetnictví, když o příjmech z cel neúčtovalo. O příjmech z podílu na clech neúčtovalo ani MF.

Od 1. ledna 2006 GŘC do účetnictví zavedlo celní a daňové pohledávky a závazky ze složených celních jistot. Při inventarizaci k 31. prosinci 2006 GŘC zjistilo inventarizační rozdíl, o kterém v roce 2006 neúčtovalo.

Peněžní prostředky určené na úhradu nákladů spojených s výběrem cel převádí GŘC do státního rozpočtu měsíčně formou záloh. Zůstatek na mimorozpočtovém vrcholovém účtu meziročně narůstal, přesto MF neuložilo GŘC povinnost provádět vyúčtování těchto záloh. Z hlediska rozpočtového určení byly tyto příjmy zahrnuty do daňových příjmů kapitoly státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa, přestože charakter daňových příjmů nemají.