

04/32**Neinvestiční dotace nestátním subjektům
poskytující sociální služby**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/32. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jan Holeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití neinvestičních dotací ze státního rozpočtu občanským sdružením a humanitárním organizacím.

Kontrolováno bylo zejména období let 2002 – 2003, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolu provedly v době od října 2004 do března 2005 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru sociálních věcí, školství a kultury a z územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, západní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a střední Morava.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Arkadie, společnost pro komplexní péči o zdravotně postižené, U Nových lázní 9/1286, Teplice; Armáda spásy, Petržilkova 2565/23, Praha 5; Český klub nedoslýchavých HELP, Tomanova 5, Plzeň; Diakonie Českobratrské církve evangelické, Praha 2; EXODUS Sdružení křesťanské pomoci mladým v krizi, Benešovská 507, Vlašim; FOKUS Mladá Boleslav; FOKUS MYKLUB Liberec, Nezvalova ul. 662; HANDICAP (?) Zlín, Padělky 1367; HVĚZDA–občanské sdružení, Bří Sousedíků 1078, Zlín; IZAP–Sdružení pro integraci zdravých a postižených dětí a mládeže... "Chceme žít s vámi", tř. T. Bati 1276, Zlín; Klub hurá kamarád, Jungmannova 2550, Pardubice; Kongregace Milosrdných sester III. řádu sv. Františka pod ochranou Svaté Rodiny v Brně, Grohova 18, Brno-město; Letohrádek Vendula, Horní Bezděkov 102, Unhošť; Lomnická společnost přátel dětí zdravotně postižených, K. Čapka 1132, Lomnice nad Popelkou; Lyra Mladá Boleslav, o. p. s., Jiráskova 472; MEZINÁRODNÍ CENTRUM UNIVERSIUM, o. p. s., KOLOSEUM, ul. gen. Svobody čp. 83, Liberec 13; NADATIO SAMARITANUS – SDRUŽENÍ SAMARITÁN, Šilarova 2, Brno; Přátelství, U Javoroky 125, Česká Třebová; Sdružení občanů EXODUS, Hlavanova 16, Plzeň; Sdružení Práh, Tuřanská 12, Brno; Sdružení pro péči o duševně nemocné FOKUS PRAHA, Dolákova ulice 24/536, Praha 8; Sdružení pro péči o duševně nemocné FOKUS Ústí nad Labem, V zeleni 530/4; SDRUŽENÍ PRO HOSPIC LITOMĚŘICE, Rybářské nám. 662/4; SKP – CENTRUM, Bělehradská 513, Pardubice; Společnost DUHA–integrace osob s mentálním postižením, Českolipská 621, Praha 9; Středisko komplexní sociální péče o. p. s., ul. 5. května 249, Kladno.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly kontrolované osoby Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) a Společnost Duha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podala Společnost Duha, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ č. 04/32/26 ze dne 25. 4. 2005.

S e n á t NKÚ (ve složení: JUDr. Jan Holeček – předseda senátu, Ing. Zdeněk Brandt, Mgr. Marie Hošková, JUDr. Eliška Kadaňová – členové senátu) na svém zasedání konaném dne 26. 5. 2005

s c h v á l i l usnesením č. 04/32/37

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Poznámka: Obecně závazné právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

I. Úvod

MPSV v oblasti podpory a dalšího rozvoje sociálních služeb vypsalo pro rok 2002 i pro rok 2003 výběrová řízení k poskytnutí dotace ze státního rozpočtu pro občanská sdružení, humanitární organizace církví, obecně prospěšné společnosti a fyzické osoby, které vyvíjejí veřejně prospěšnou činnost na úseku sociálních služeb. V rámci výběrového řízení pro rok 2002 MPSV vyhlásilo „Program podpory sociálních služeb na místní úrovni“, „Program podpory sociálních služeb na celostátní úrovni“ a „Program pilotních projektů zaměřených na sociální služby“. V roce 2003 byly uvedené programy rozšířeny o „Program podpory poskytování zvláštních sociálních služeb v sociálně vyloučených romských komunitách“.

Výše uvedeným nestátním neziskovým organizacím (dále jen „NNO“) byly poskytovány finanční prostředky neinvestičního i investičního charakteru, z čehož převážnou část tvořily neinvestiční finanční prostředky.

V roce 2002 byly čerpány dotace v celkové výši 923 576 tis. Kč, z toho neinvestiční dotace činily celkem 874 855 tis. Kč, tj. 94,72 %.

V roce 2003 byly čerpány dotace v celkové výši 1 265 751 tis. Kč, z toho neinvestiční dotace činily celkem 1 202 181 tis. Kč, tj. 94,97 %.

Rozdělení neinvestičních dotací v letech 2002 a 2003 mezi nestátní organizace poskytující sociální služby je uvedeno v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1

Příjemci	2002			2003		
	Počet subjektů	Počet projektů	Celková výše dotace (v tis. Kč)	Počet subjektů	Počet projektů	Celková výše dotace (v tis. Kč)
Občanská sdružení	337	596	488 816	398	740	639 785
Církevní organizace	20	441	328 235	22	525	476 336
Obecně prosp. spol.	44	59	50 701	60	70	73 302
Fyzické osoby	20	20	7 103	31	30	12 758
Celkem	421	1 116	874 855	511	1 365	1 202 181

Na MPSV byl prověřen systém poskytování neinvestičních dotací, jejichž celkový finanční objem v roce 2002 činil 422 771 tis. Kč, v roce 2003 celkem 453 084 tis. Kč a v roce 2004 celkem 163 954 tis. Kč. V rámci uvedeného finančního objemu bylo pro kontrolu vybráno 21 občanských sdružení, 2 církevní organizace a 3 obecně prospěšné společnosti, přičemž přímo u těchto kontrolovaných osob bylo prověřeno nakládání s neinvestičními prostředky poskytnutými pro rok 2002 v celkové výši 203 975 tis. Kč a pro rok 2003 v celkové výši 258 246 tis. Kč.

II. Skutečnosti zjištěné na MPSV

Provedení této kontroly předcházela kontrolní akce NKÚ č. 00/02 „Neinvestiční dotace nestátním subjektům poskytujícím sociální služby“, která na MPSV prověřila v roce 2000 systém poskytování neinvestičních dotací v letech 1998 a 1999.

A. Právní rámec kontrolované problematiky

Právní rámec kontrolované problematiky tvoří zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),

a Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy, schválené usnesením vlády České republiky ze dne 7. února 2001 č. 114, ve znění usnesení vlády ČR ze dne 20. června 2001 č. 621 a usnesení vlády ČR ze dne 19. června 2002 č. 642 (dále jen „Zásady vlády“).

Podle Zásad vlády mohou ústřední orgány státní správy, pokud to věcné odlišnosti jejich dotačních programů a přijímaných projektů vyžadují, upravit poskytování dotací ve své kompetenci svými vnitřními předpisy. MPSV upřesnilo pro tento účel Zásady vlády zejména vypracováním „Metodiky MPSV ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým subjektům na sociální služby pro rok 2002“ a „Metodiky MPSV ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR nestátním neziskovým subjektům na sociální služby pro rok 2003“ (dále jen „Metodiky“). Metodiky např. omezovaly použití finančních prostředků na úhradu závazků z leasingových smluv.

Zatímco MPSV příjemce dotací zavázalo k plnění podmínek stanovených Zásadami vlády, neučinilo tak v případě podmínek stanovených v Metodikách.

B. Přidělení dotace

MPSV rozhodovalo o přidělení dotace na základě žádostí, které obsahovaly obecnou část se základními informacemi o žadateli a souhrnnými informacemi o projektu, specifickou část se souhrnnými informacemi o poskytovaných sociálních službách, přílohu se souhrnnými informacemi o zařízeních sociálních služeb, ověřenou kopii potvrzující vznik subjektu nebo oprávnění k činnosti a další doklady.

MPSV od žadatelů o dotaci nepožadovalo projekt na podporu sociálních služeb, ale jen žádost s informacemi o projektu, což odporuje ustanovení bodu 2 části druhé Zásad vlády, kde je výslovně uvedeno: „Dotace se poskytuje na základě předloženého projektu a žádosti NNO o státní dotaci...“

MPSV při přidělování dotací Lyře MB postupovalo formálně. Přestože poskytnuté prostředky ve výši 1 986 000 Kč pro rok 2002 byly Lyrou MB v plné výši vráceny, MPSV opět uvolnilo finanční prostředky pro rok 2003 ve výši 3 080 000 Kč, ačkoli projekt nebyl vůbec uskutečňován. Lyra MB v roce 2004 převážnou část finančních prostředků ve dvou splátkách vrátila. Nevrácená částka 200 000 Kč z poskytnuté dotace byla použita na úhradu mzdy ředitelky Lyry MB a na úhradu drobných předmětů na vybavení sídla společnosti.

C. Rozhodnutí o poskytnutí neinvestiční dotace ze státního rozpočtu ČR

Dotace na neinvestiční výdaje byly a jsou poskytovány dle rozpočtových pravidel a Zásad vlády „Rozhodnutím o poskytnutí neinvestiční dotace ze státního rozpočtu ČR“ na příslušný rozpočtový rok (dále jen „Rozhodnutí“), ve kterém ústřední orgán stanoví písemně i podmínky poskytnutí dotace.

MPSV vydávalo v letech 2002 a 2003 i taková Rozhodnutí, která uváděla procentuální podíl neodpovídající skutečné výši přidělené dotace (v jednom případě až šestinásobně vyšší).

MPSV porušilo při poskytování dotací v souvislosti s vydáváním Rozhodnutí Zásady vlády v následujících bodech:

- v Rozhodnutích vydaných v roce 2003 a 2004 nestanovilo strukturu nákladů, na které byla dotace poskytnuta (bod 11 část druhá Zásad vlády);
- v Rozhodnutích vydaných v letech 2002 – 2004 neuvádělo platební kalendář, podle kterého měla být uvolňována poskytnutá dotace (bod 12 část druhá Zásad vlády);
- v Rozhodnutích vydaných v letech 2002 – 2004 mezi podmínkami pro použití dotace neuvádělo požadavek, aby s takto získanými finančními prostředky bylo nakládáno hospodárně a efektivně (bod 13 část druhá Zásad vlády).

D. Poskytování dotací

MPSV poskytovalo finanční prostředky dvojím způsobem: na účty organizací, které realizovaly projekty (většina finančních prostředků), nebo na účet jedné centrální organizace, která finanční prostředky posílala dále na účty právnických osob, které realizovaly projekty (zejména církevní organizace).

D.1 MPSV porušilo při poskytování dotací Zásady vlády v následujících bodech:

- v roce 2002 na tři projekty uvolnilo dotační prostředky ještě před vydáním Rozhodnutí (bod 10 část druhá Zásad vlády);
- ze 188 kontrolovaných projektů byly v 90 případech poskytovány finanční prostředky nejen příslušným odborem MPSV, ale i prostřednictvím úřadů práce, tj. v rámci jedné kapitoly rozpočtu. Finanční prostředky ze státního rozpočtu tak byly příjemcům ve skutečnosti poskytnuty vyšším podílem, než byly MPSV schváleny a uvedeny v Rozhodnutí. Z kontrolovaného vzorku projektů byl navíc ve 26 případech překročen Rozhodnutím stanovený procentní podíl účasti státního rozpočtu na projektu, z toho bylo dokonce u 11 projektů zjištěno, že byla překročena 70% hranice (bod 5 část druhá Zásad vlády).

D.2 MPSV nepostupovalo v souvislosti s poskytováním dotací hospodárně, neboť umožnilo pěti kontrolovaným osobám neodvést do státního rozpočtu finanční prostředky v celkové výši 1 872 994 Kč (v roce 2002 šlo o částku 495 404 Kč a v roce 2003 o částku 1 377 590 Kč). V těchto případech bylo zjištěno, že nová Rozhodnutí MPSV, vydaná až na konci kalendářního roku, zlegalizovala použití poskytnuté dotace v plné výši, ačkoli nebyly splněny původně stanovené podmínky.

E. Vyúčtování poskytnuté dotace

V Rozhodnutích pro roky 2002 a 2003 bylo stanoveno, že neinvestiční dotace má být vyhodnocena na předepsaném formuláři do 31. ledna následujícího roku. Formulář vyúčtování se skládal ze tří částí: část A – potvrzení správnosti a pravdivosti údajů, část B – závěrečná zpráva o realizaci projektu a část C – tabulka vyúčtování neinvestiční dotace.

E.1 Potvrzení správnosti a pravdivosti údajů bylo pouze formální záležitostí. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno u 13 projektů z 98 vybraných ke kontrole z roku 2002 a u 16 projektů ze 127 vybraných ke kontrole z roku 2003, že skutečná výše neinvestičních nákladů vedená v účetnictví organizací se liší od výše nákladů vykázané pro MPSV. Vzhledem k tomu, že od skutečných neinvestičních nákladů se odvíjí i procento spoluúčasti státu, je tato položka významná. Za prvé dochází ke zkreslení informace o podpoře projektu, za druhé, pokud jsou skutečné náklady nižší, bylo prokázáno i porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb. (v roce 2002 u dvou projektů a v roce 2003 u jednoho projektu).

Z vyúčtování příjemců dotací MPSV nezjistilo, že u 7 projektů z 98 kontrolovaných byl v roce 2002 vytvořen zisk v celkové hodnotě 589 214 Kč a u 15 projektů ze 127 kontrolovaných byl v roce 2003 vytvořen zisk v celkové hodnotě 1 436 862 Kč.

E.2 MPSV nevyžadovalo od příjemců dotací dostatečné vypracování závěrečných zpráv, které v některých případech neobsahují v textu ani ve formuláři např. údaje o dotacích z ostatních ústředních orgánů, způsob výpočtu optimální míry dosažení stanovených cílů, předpoklad dalšího průběhu projektu nebo způsob odborného vyhodnocení (výpočtu) efektivnosti projektu. MPSV tak nemá možnost monitorovat efektivitu poskytnutých dotací a ani ji řádně vyhodnocovat.

E.3 Tabulka vyúčtování neinvestiční dotace nevykazovala ucelený přehled o podpoře daného projektu z kapitoly MPSV, neboť v ní chyběly údaje o dotacích poskytnutých úřady práce.

F. Kontrola ze strany MPSV

MPSV z 965 podpořených projektů v roce 2001 prověřilo v roce 2002 pouze 12 projektů a v roce 2003 pouze 9 projektů z roku 2002, ačkoli v uvedeném roce MPSV podpořilo celkem 1 116 projektů. MPSV tak **nevyužilo v dostatečné míře svou pravomoc danou ustanovením § 8 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.**, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

MPSV v roce 2002 neuzavřelo kontrolním protokolem dvě kontrolní akce z devíti provedených, v roce 2003 nevyhotovilo ani jeden protokol a v roce 2004 z nejméně dvanácti kontrolních akcí uzavřelo pouze jednu kontrolním protokolem. Uvedeným jednáním **MPSV porušilo ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb.**, o státní kontrole, **a nemohlo ani plnit povinnost uloženou v § 16 odst. 1 tohoto zákona**, tedy neseznámilo kontrolované osoby s obsahem protokolu a nepředalo jim jeho stejnopis. **Navíc MPSV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.**, a to tím, že do doby kontroly NKÚ neoznámilo příslušnému finančnímu úřadu porušení rozpočtové kázně v účetním období roku 2002, které zjistilo při kontrole dne 20. 10. 2003.

III. Skutečnosti zjištěné u vybraných nestátních neziskových organizací

K přímé kontrole na místě bylo vybráno celkem 26 NNO. Skutečně byla provedena kontrolní akce u 25 kontrolovaných osob. Kontrola nebyla provedena u Lyry MB. V této společnosti došlo ke změně statutárních orgánů, změně sídla a NKÚ zde nebylo umožněno zahájit kontrolní akci. Doklady opatřené v rámci kontroly MPSV opodstatňují podezření, že dotace poskytnuté Lyře MB v letech 2002 a 2003 byly použity na jiný než určený účel. NKÚ proto podal trestní oznámení.

Kontrolní akce provedená u dalších 25 NNO prokázala různou úroveň využívání poskytnutých finančních prostředků ze státního rozpočtu. U čtyř kontrolovaných osob nebyly zjištěny při jejich využití žádné závady. U dalších pěti byly zjištěny drobné nedostatky v účetnictví nebo při dodržování všech podmínek poskytnutí dotace – např. nebyl splněn termín předložení auditu za předchozí účetní období.

Ostatní kontrolované osoby při užívání dotací ze státního rozpočtu zejména:

- porušily v roce 2002 rozpočtovou kázeň v celkové výši 1 522 tis. Kč a v roce 2003 v celkové výši 2 043 tis. Kč, jedna organizace ukládala poskytnuté dotace po jejich připsání na účet na termínový vklad na dobu nejméně sedmi dnů;
- nevhodně nakládaly s poskytnutými dotacemi v roce 2002 minimálně v celkové výši 1 228 tis. Kč a v roce 2003 v celkové výši 851 tis. Kč;
- dotační prostředky v rozporu se Zásadami vlády využily k tvorbě zisku v roce 2002 v celkové výši 589 tis. Kč u sedmi projektů a v roce 2003 v celkové výši 1 437 tis. Kč u patnácti projektů;
- ve čtyřech případech v rozporu s Rozhodnutími nesledovaly v účetnictví dotační prostředky odděleně;
- porušovaly zákon o účetnictví v souvislosti s dodržováním účetní osnovy, časového rozlišení a průkaznosti účetních záznamů;
- v rozporu se Zásadami vlády i s Rozhodnutími dvě kontrolované osoby neúčtovaly o nákladech na jednotlivé projekty tak, aby bylo možné určit, jakým procentem se na nich podílel státní rozpočet a zda dodržely stanovenou míru spoluúčasti.

IV. Vyhodnocení

Touto kontrolou bylo zjištěno, že některé nedostatky, které byly shledány již v roce 2000 kontrolou NKÚ 00/02, nebyly odstraněny, např.:

- MPSV nezajistilo závaznost Metodik pro roky 2002 a 2003, stejně jako tak již neučinilo v letech 1998 a 1999 v případě tehdy vydaných Postupů MPSV ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu;
- přetrvávala nehospodárnost při poskytování dotací;
- přetrvávala nedostatečná specifikace nejen neinvestičních nákladů projektů, ale i nedostatečná specifikace dotací – v Rozhodnutích pro rok 2003 nebyla rozdělena ani na položky mzdových nákladů a provozních nákladů;
- opětovně bylo zjištěno, že není dostatečně prováděna koordinace poskytování dotací ze státního rozpočtu, a to ani v rámci jednoho resortu, resp. rozpočtové kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí;
- stejně jako v předchozích letech v předepsaném formuláři pro vyúčtování dotací či v závěrečných zprávách nestanovilo MPSV příjemci povinnost uvést jmenovitě další poskytovatele finančních prostředků na stanovený projekt, zejména úřadů práce;
- obdobně jako v letech 1998 a 1999, kdy byly uzavírány koncem rozpočtového období dodatky ke smlouvám legalizující příjemcům použití dotace v plné výši, byla i v prosinci 2002 a 2003 vydávána nová Rozhodnutí za stejným účelem;
- v letech 1998 a 1999 bylo u příjemců dotace prokázáno čerpání poskytnutých dotací v rozporu se stanoveným účelem a podmínkami použití v celkové výši 2 275 tis. Kč, v letech 2002 a 2003 bylo u příjemců dotace prokázáno čerpání poskytnutých dotací v rozporu se stanoveným účelem a podmínkami použití minimálně v celkové výši 3 565 tis. Kč.

Při této kontrole NKÚ se navíc prokázaly závažné nedostatky při provádění kontrolní činnosti ze strany MPSV. MPSV provedlo v letech 2002 až 2004 celkem 30 kontrolních akcí na 3 446 podpořených projektů. Z těchto 30 kontrolních akcí nebyla ve 20 případech kontrola ukončena kontrolním protokolem. Tak nebyly plněny nejen zákonné podmínky provádění kontroly se státními finančními prostředky, ale byla pominuta i preventivní funkce kontroly.