

11/27

Peněžní prostředky určené k naplnění cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/27. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda při naplňování cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie byly dodržovány podmínky pro poskytování a čerpání prostředků z *Evropského fondu pro uprchlíky, Evropského návratového fondu, Fondu pro vnější hranice a Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí*.

Kontrolovány byly projekty financované z ročních programů 2007, 2008 a 2009 výše uvedených fondů, jež byly realizovány v období od počátku roku 2009 až do konce prvního pololetí 2011. V případě věcných souvislostí byla kontrolována také období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od října 2011 do března 2012.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);
Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, Praha 12 (dále jen „SUZ“);
Vyšší policejní škola a Střední policejní škola Ministerstva vnitra v Holešově;
META o. s. – Sdružení pro příležitosti mladých migrantů, Praha 2 (dále jen „META“);
SOZE, Brno (dále jen „SOZE“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly MV, SUZ a SOZE. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách podaná SUZ a SOZE byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém X. zasedání, konaném dne 4. června 2012,

schválilo usnesením č. 11/X/2012

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

1. Zaměření obecného programu *Solidarita a řízení migračních toků a jednotlivých evropských fondů*

Státy EU, Norsko, Island a Švýcarsko tvoří prostor volného pohybu zboží, kapitálu a osob a proto čelí podobným problémům v oblasti migrace. Cestou kooperace, sdílení informací a synchronizací národních akcí položily základ společnému a ucelenému přístupu k řízení



migrace. K dosažení těchto cílů byl vytvořen tzv. obecný program *Solidarita a řízení migračních toků* (dále též „obecný program Solidarita“) s alokací téměř 4 mld. EUR k zajištění rozdělení finančního břemene mezi jednotlivé státy, pocházejícího z integrovaného řízení vnějších hranic a implementace společné migrační a azylové politiky. V tomto rámcovém programu byly rozhodnutími Evropského parlamentu a Rady EU vytvořeny čtyři finanční nástroje (dále též souhrnně „fondy“):

- *Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007–2013* (dále také „EIF“), jehož obecným cílem je podpora splnění podmínek pobytu a usnadnění integrace do evropské společnosti státním příslušníkům třetích zemí pocházejícím z odlišného hospodářského, sociálního, kulturního, náboženského, jazykového a etnického prostředí;
- *Evropský návratový fond na období 2008–2013* (dále také „ENF“), jehož obecným cílem je podpora zlepšení řízení návratů příslušníků třetích zemí;
- *Fond pro vnější hranice na období 2007–2013* (dále také „FVH“), jehož obecnými cíli jsou účinná organizace kontroly vnější hranice, účinné řízení toků osob na vnějších hranicích ze strany členských států; zabezpečení jednotného uplatňování právních předpisů EU o překračování vnějších hranic a zlepšení řízení činností organizovaných konzulárními a jinými službami členských států v třetích zemích;
- *Evropský uprchlický fond na období 2008–2013* (dále také „EUF“), jehož obecným cílem je podpora členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob.

Kromě prostředků výše uvedených fondů byly na spolufinancování projektů použity i prostředky státního rozpočtu a vlastní prostředky příjemců podpory.

Do řízení a kontroly obecného programu Solidarita bylo zapojeno Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí. Ministerstvo vnitra zajišťovalo svými útvary funkci odpovědného orgánu a certifikačního orgánu a výkon následné veřejnosprávní kontroly u příjemců podpory. Funkci auditního orgánu zajišťovalo Ministerstvo financí, které však nebylo kontrolovanou osobou v rámci této kontrolní akce.

2. Přehled finančních prostředků vynaložených z programů v kontrolovaném období

V tabulce č. 1 je uveden přehled o finančních prostředcích vynaložených příjemci podpory z fondů na realizaci projektů v rámci kontrolovaných ročních programů.

Tabulka č. 1

(v tis. Kč)

Způsobilé výdaje	Roční programy 2007	Roční programy 2008	Roční programy 2009	Celkem za kontrolované období
Projekty EIF	6 934	23 575	36 479	66 988
Projekty ENF	-	9 729	5 379	15 108
Projekty FVH	20 880	29 030	12 000	61 910
Projekty EUF	-	17 505	18 701	36 206
Způsobilé výdaje celkem	27 814	79 839	72 559	180 212

Zdroj: závěrečné zprávy o provádění ročních programů 2007 a 2008; u ročních programů 2009 jsou údaje založeny na kvalifikovaném odhadu odpovědného orgánu, neboť závěrečné zprávy nebyly do ukončení kontroly vydány.

V tabulce č. 2 je uveden přehled o počtu projektů realizovaných v rámci kontrolovaných ročních programů.

Tabulka č. 2

Počet realizovaných projektů	Roční programy 2007	Roční programy 2008	Roční programy 2009	Celkem za kontrolované období
EIF	2	27	17	46
ENF	-	8	5	13
FVH	7	11	5	23
EUF	-	24	21	45
Počet realizovaných projektů celkem	9	70	48	127

Zdroj: závěrečné zprávy o provádění ročních programů 2007 a 2008; u ročních programů 2009 jsou údaje založeny na kvalifikovaném odhadu odpovědného orgánu, neboť závěrečné zprávy nebyly do ukončení kontroly vydány.

Z fondů byly kromě prostředků na realizaci projektů vynaloženy i prostředky na pokrytí části administrativních a provozních nákladů programu (tzv. technickou asistenci), a to v celkové výši 2 991 tis. Kč v ročních programech 2007 a 2008.¹

Míra využití prostředků alokovaných v jednotlivých ročních programech na realizaci projektů je uvedena v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3

(v %)

Poměr vyčerpaných prostředků vůči celkové alokaci ročních programů	Roční programy 2007	Roční programy 2008	Roční programy 2009
EIF	16 %	41 %	51 %
ENF	-	26 %	17 %
FVH	63 %	50 %	21 %
EUF	-	49 %	55 %

Zdroj: závěrečné zprávy o provádění ročních programů 2007 a 2008; u ročních programů 2009 jsou údaje založeny na kvalifikovaném odhadu odpovědného orgánu, neboť závěrečné zprávy nebyly do ukončení kontroly vydány.

Využití alokovaných prostředků v rámci obecného programu Solidarita (kromě prostředků alokovaných ve FVH²) je do značné míry závislé na pohybu uprchlíků a migrantů do/z ČR. Na základě aktuálních údajů³ lze konstatovat, že v posledních letech se počet osob v cílových skupinách snižuje. Snižuje se tedy i potenciál pro plné čerpání alokace uvedené v jednotlivých ročních programech. Dlouhodobý a výrazný je zejména pokles počtu osob ve skupině žadatelů o mezinárodní ochranu, kdy mezi lety 2004–2010 poklesl jejich počet o cca 85 %. Pouze v rámci projektů financovaných z FVH je jedním z klíčových faktorů pro využití alokace počet příslušníků Policie ČR zajišťujících službu cizinecké policie. Na základě údajů poskytnutých odpovědným orgánem lze konstatovat snížení počtu příslušníků Policie ČR zajišťujících službu cizinecké policie od roku 2007 do roku 2012 celkem o cca 65 %.

- 1 Za roční programy 2009 nebyly do ukončení kontroly vydány závěrečné zprávy o provádění ročních programů, v nichž by byla deklarována jak výše výdajů na projekty, tak výše výdajů na technickou asistenci.
- 2 V případě FVH nejsou cílové skupiny osob definovány, avšak jsou jmenovitě stanoveny státní instituce, které mohou být příjemci podpory z tohoto fondu.
- 3 *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010*. Praha, Ministerstvo vnitra 2011.



Procento skutečného čerpání alokovaných prostředků ve srovnání s plánem u jednotlivých fondů tedy koresponduje s poklesem velikosti cílových skupin osob.

3. Spolupráce s Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky

Příprava kontrolní akce byla koordinována s NKÚ Slovenské republiky, který v přibližně stejné době provedl kontrolu vynakládání finančních prostředků na plnění cílů společné migrační a azylové politiky Evropské unie na Slovensku. V rámci této přípravy byly identifikovány klíčové prvky řídicího a kontrolního systému a projektů, které následně v souladu se svým mandátem oba kontrolní úřady samostatně prověřily.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců podpory

1. Rozsah kontroly

Kontrolou na místě u příjemců podpory z fondů obecného programu Solidarita byl prověřen vzorek 32 projektů z ročních programů 2007, 2008 a 2009, tedy 25 % z celkového počtu realizovaných projektů a 23 % z celkového objemu výdajů příjemců podpory na všechny realizované projekty.

NKÚ u příjemců prověřil legalitu realizovaných projektů v klíčových bodech, tedy naplnění cílů, monitorovacích indikátorů a závazných ukazatelů projektu a realizaci projektových aktivit v souladu se stanovenými podmínkami, plnění rozpočtu projektu, zákaz dvojího financování projektu z více zdrojů EU, analytickou účetní evidenci transakcí souvisejících s projektem, způsobilost výdajů, publicitu projektu a soulad výběru dodavatelů s pravidly pro zadávání veřejných zakázek.

2. Zjištěné nedostatky kvalifikované jako nezpůsobilé výdaje

2.1 Porušení zákona o veřejných zakázkách

Příjemce SUZ u tří projektů porušil zásady uvedené v § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Tato skutečnost měla za následek nezpůsobilost uskutečněných výdajů na tyto projekty v celkové výši 2 397 tis. Kč. Vynaložení části těchto výdajů ve výši 328 tis. Kč bylo kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně a současně vynaložení části těchto výdajů ve výši jejich spolufinancování z fondů EU v částce 1 797 tis. Kč bylo kvalifikováno jako nesrovnalost.

- V případě zakázky malého rozsahu na nákup 317 stohovatelných postelí pro pobytová střediska provozovaná SUZ obsahovala poptávka velmi podrobný popis požadovaného plnění – jak samotných postelí, tak i matrací a příslušenství. V poptávce SUZ také stanovila kritéria výběru vítězné nabídky – finální cenu výrobku včetně montáže a dopravy. Kontrolou bylo zjištěno, že ani jedna z posuzovaných nabídek nesplnila všechny požadavky zadavatele na předmět zakázky, a přesto zadavatel postupoval dál v procesu zadávání zakázky. SUZ nakonec zadala zakázku uchazeči, který se v hodnocení hodnotící komise umístil na druhém místě s vyšší cenou, se zdůvodněním, že tento uchazeč nabídl odolnější materiál a vyšší estetičnost postelových bočnic a úložného prostoru. SUZ však v poptávce neuvedla požadavek na materiál bočnic a úložného prostoru. Uvedeným postupem SUZ znevýhodnila postavení uchazečů (ať již těch, kteří se do soutěže přihlásili, či těch, kteří se po vyhodnocení požadovaných parametrů do soutěže nepřihlásili) nabízejících jiné řešení. Vzhledem k tomu, že žádná z nabídek nevyhověla všem požadavkům zadavatele a že následně navíc došlo ke změně v požadovaných vlastnostech, měla SUZ probíhající zadávací řízení zrušit a vypsat nové zadávací řízení.

- V rámci další veřejné zakázky SUZ na pořízení nových osobních automobilů pro jejich využití v rámci center pro integraci cizinců, zadávané na základě zjednodušeného podlimitního řízení, zadavatel stanovil technické podmínky takovým způsobem, že z osobních automobilů dostupných na trhu v ČR byla jediným vyhovujícím modelem Škoda Fabia, neboť vymezení hraničních hodnot částí parametrů bylo velmi blízké parametrům výše uvedeného modelu automobilu. Kombinace technických podmínek, které SUZ uvedla do zadávací dokumentace, fakticky znemožnila účast v soutěži dodavatelů jiných automobilů než dodavatelů modelů Škoda Auto. SUZ tím porušila ustanovení zákona o veřejných zakázkách v § 45 odst. 3, neboť specifikací technických parametrů vytvořila neodůvodněnou překážku hospodářské soutěže a současně porušila zákaz diskriminace.
- V rámci dalšího projektu realizovala SUZ veřejnou zakázku malého rozsahu na pořízení instruktážního videa. Na základě velmi obecně vypracované zadávací dokumentace následně SUZ zvolila pro výběr dodavatele tzv. vícekritériální metodu, přičemž tato kritéria nebyla ze zadávací dokumentace soutěžícím předem známa, což je v rozporu se zásadou transparentnosti. Pro hodnocení doručených nabídek byla použita jen neurčitě vymezená hodnotící kritéria, z nichž některá byla ve vztahu k předmětu zakázky zcela irelevantní. Tato kritéria neumožňovala vybrat vítězného uchazeče v souladu se zásadou rovného zacházení. SUZ přesto hodnocení provedla a vybrala nabídku s nejvyšší nabídnutou cenou.

2.2 Subdodávky vztahující se k celkovému řízení projektů

U třinácti projektů příjemce SOZE uzavřel subdodavatelské smlouvy na služby finančního řízení projektů se svým předsedou. Kontrolou bylo zjištěno, že tato přijatá plnění se vztahují k celkovému řízení projektů. Příjemce tak jednal v rozporu s pravidly pro způsobilost výdajů, která stanoví:

„Výdaje vztahující se k následujícím subdodavatelským smlouvám nesplňují podmínky spolufinancování z fondu:

– smlouvy o subdodávkách, které plní úkoly vztahující se k celkovému řízení projektu.“⁴

Celková výše takto nezpůsobilých výdajů u uvedených třinácti projektů činila 369 tis. Kč. Vynaložení těchto výdajů ve výši 369 tis. Kč bylo kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně a současně, ve stejné výši, jako nesrovnalost.

2.3 Pořízení expertní zprávy

SUZ realizovala projekt, jehož předmětem byla analýza možných forem pobídek a jejich potenciální efektivity pro navracející se osoby se specifickým zaměřením na vybrané cílové destinace. Pro naplnění cílů tohoto projektu SUZ mimo jiné objednala u externího dodavatele zpracování expertní zprávy o reintegračních programech. Smluvně stanovenými cílovými zeměmi byly Ukrajina, Vietnam, Mongolsko a Moldávie, což je logické s ohledem na skutečnost, že státní příslušníci Ukrajiny a Vietnamu tvoří největší skupiny cizinců z třetích zemí v ČR a státní příslušníci Moldávie a Mongolska rovněž tvoří početně významné skupiny osob v ČR. Dodaná zpráva však měla strukturu odlišnou od struktury stanovené smlouvou o dílo a dále, a to především, smluvně definované cílové země byly dodavatelem v expertní zprávě nahrazeny zeměmi jinými, s nimiž měl zkušenosti. Informace vztahující se k smluvně stanoveným zájmovým zemím byly ve zprávě uvedeny jen nevýznamným odkazem. Tyto skutečnosti NKÚ vyhodnotil jako vady díla, které však SUZ u dodavatele nereklamovala, ani od smlouvy o dílo neodstoupila, a za přijaté plnění zaplatila, jako by žádné vady nemělo. Ačkoliv SUZ před touto platbou provedla předepsané úkony finanční kontroly, nezabránila vynaložení veřejných

⁴ Kap. II.1.6, bod 2., písm. a) přílohy č. 11 rozhodnutí Komise č. 2008/22/ES (EUF), č. 2008/457/ES (EIF) a č. 2008/458/ES (ENF).



prostředků za vadné plnění. Tyto prostředky ve výši 60 tis. Kč NKÚ vyhodnotil jako nezpůsobilé k financování z fondů EU a státního rozpočtu. Vynaložení těchto výdajů ve výši 60 tis. Kč NKÚ kvalifikoval jako porušení rozpočtové kázně a současně vynaložení části těchto výdajů ve výši jejich spolufinancování z fondů EU v částce 45 tis. Kč kvalifikoval jako nesrovnalost.

2.4 Ostatní nezpůsobilé výdaje

Příjemci META, SOZE a SUZ u části projektů uskutečnili výdaje za plnění, která nebyla potřebná pro vykonání projektových činností (například SOZE nakoupilo část materiálu do učeben až poté, co byla výuka ukončena), nebo byla provedena na základě účetních dokladů, jež neprokazovaly dodání příslušného plnění. Takto vynaložené výdaje v celkové výši 52 tis. Kč nebyly způsobilé k financování z fondů EU a státního rozpočtu. Vynaložení těchto výdajů ve výši 52 tis. Kč bylo kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně a současně vynaložení části těchto výdajů ve výši jejich spolufinancování z fondů EU v částce 51 tis. Kč bylo kvalifikováno jako nesrovnalost.

III. Nastavení a účinnost řídicího a kontrolního systému

1. Rozsah kontroly

U kontrolované osoby Ministerstvo vnitřně prověřil NKÚ nastavení a účinnost klíčových prvků řídicího a kontrolního systému vztahujícího se k předmětu kontroly v kontrolovaném období. U některých prověřovaných oblastí byl vybrán vzorek řídicí a kontrolní dokumentace vedené k deseti projektům, které byly současně zahrnuty do vzorku projektů ověřovaných na místě u příjemců podpory. Prověřeno bylo oddělení výkonu řídicí, certifikační a auditní funkce, nastavení cílů a monitorovacích ukazatelů, nastavení výběrových kritérií z hlediska jejich formální správnosti, objektivitu a transparentnosti, dokumentace pracovních postupů odpovědného a certifikačního orgánu, kontrolní činnost odpovědného orgánu a kontrolní činnost ostatních útvarů Ministerstva vnitřně. Odpovědný orgán prováděl administrativní kontrolu a ověřování na místě u všech realizovaných projektů.⁵

2. Nedostatky v nastavení a účinnosti řídicího a kontrolního systému

U deseti vybraných projektů prověřil NKÚ zpětným provedením kontroly prováděné odpovědným orgánem v průběhu realizace projektů a před provedením platby dotace nebo před inkasem vratky. U sedmi projektů bylo zjištěno, že tyto kontroly nezaručily, že projekty a projektové výdaje jsou v souladu s právními předpisy a právním aktem, kterým byla podpora příjemci udělena.

Kontroly prováděné odpovědným orgánem nezahrnovaly ověření plnění podmínky, že v projektech nedojde ke dvojímu financování výdajů z jiných programů Evropské unie a za jiná programová období.

Část testovaných následných veřejnosprávních kontrol prováděných odborem finanční kontroly MV po skončení realizace projektů nezjistila nesoulad kontrolovaných projektů a výdajů s právními předpisy a právním aktem, kterým byla podpora příjemci udělena, a to v těch oblastech, které prověřoval NKÚ na místě u příjemců.

U některých projektových žádostí odpovědný orgán neodůvodnil žadateli svůj požadavek na změnu výše položek rozpočtu projektu.

Cíle a ukazatele obecného programu Solidarita na strategické a operační úrovni z hlediska jejich konkrétnosti, měřitelnosti, dosažitelnosti, relevantnosti a časového vymezení⁶ za účelem sledování a vyhodnocování pokroku programu vykazovaly tyto nedostatky:

- na úrovni ročních programů EUF a EIF pro roky 2008 a 2009 odpovědný orgán nestanovil konkrétní cíle opatření ke strategickým cílům stanoveným na úrovni víceletých programů EUF a EIF na období 2007–2013,
- na úrovni ročních programů v případě EUF, ENF a EIF pro rok 2008, EIF pro rok 2009 a FVH pro rok 2007 odpovědný orgán nestanovil měřitelné ukazatele, které jsou předpokladem pro sledování a vyhodnocování plnění cílů a pokroku v realizaci ročních programů.

U některých ročních programů nezahrnovala výběrová kritéria jednu z tzv. minimálních výběrových podmínek, která se týkala posouzení doplňkovosti projektu vůči jiným akcím financovaným ze souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo v rámci národních programů. Tato skutečnost zvyšuje riziko dvojího financování stejných aktivit z různých zdrojů EU.

Odpovědný orgán během podstatné části kontrolovaného období nezpracoval komplexní manuál s písemnými pracovními postupy pro výkon svých funkcí. V závěru tohoto období zpracoval manuál s názvem *Metodika k obecnému programu Solidarita a řízení migračních toků*, který však obsahoval dílčí nedostatky. Písemné pracovní postupy certifikačního orgánu postrádaly definici konkrétních pracovních úkonů s přiřazením odpovědnosti jednotlivých pracovních pozic.

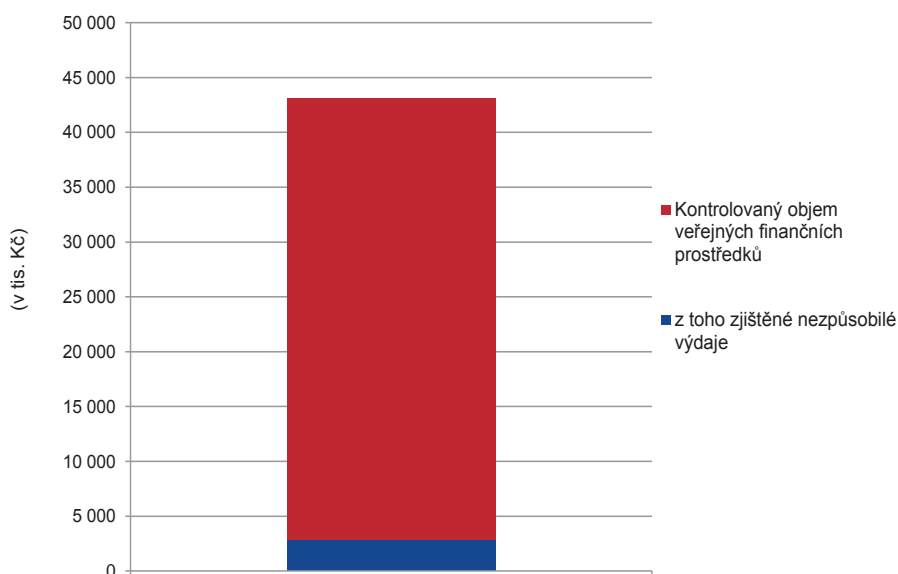
Podmínky stanovené příjemcům podpory nezahrnovaly výslovné zmocnění Evropské komise a Evropského účetního dvora ke kontrole projektových partnerů a subdodavatelů.

⁶ Čl. 27 odst. 3 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 stanoví: „Pro všechny oblasti činnosti, na které se vztahuje rozpočet, jsou stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle.“



IV. Vyhodnocení

Míra zjištěných nedostatků kvalifikovaných jako nezpůsobilé výdaje činila 6,7 % z kontrolovaných prostředků ve výši 43 094 tis. Kč poskytnutých z fondů EU a státního rozpočtu. Celková finanční hodnota zjištěných nedostatků kvalifikovaných jako výdaje nezpůsobilé k financování z fondů EU a ze státního rozpočtu činila 2 878 tis. Kč.



Část nezpůsobilých výdajů ve výši 809 tis. Kč byla kvalifikována jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, a současně vynaložení části těchto výdajů ve výši jejich spolufinancování z fondů EU v částce 2 262 tis. Kč bylo kvalifikováno jako nesrovnalost ve smyslu čl. 2 rozhodnutí Komise č. 2008/22/ES (EUF), č. 2008/457/ES (EIF) a č. 2008/458/ES (ENF).

Na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému byl tento systém v kontrolovaném období celkově vyhodnocen pouze jako částečně účinný.