

04/23

Majetek státu a finanční prostředky určené na zabezpečení činnosti Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/23. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit efektivnost výdajů finančních prostředků a hospodaření s majetkem státu při zabezpečování činností v působnosti Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

Kontrolu provedla v období od června 2004 do ledna 2005 skupina kontrolujících NKÚ odboru obrany a bezpečnosti a územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a severní Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2001 až 2003.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo vnitra a Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra podala námitky proti kontrolnímu protokolu, které byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách, a odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Mgr. Marie Hošková – předsedkyně, Ing. Jiří Adámek, JUDr. Eliška Kadaňová a Ing. Josef Pohl – členové) na svém zasedání konaném dne 22. 3. 2005 **s c h v á l i l** usnesením č. 04/23/14 **k o n t r o l n í z á v ě r** v tomto znění:

1. Úvod

Od roku 1990 spadají záležitosti týkající se uprchlíků do kompetence Ministerstva vnitra (dále jen „MV“). MV s účinností od 1. 1. 1996 zřídilo z důvodu oddělení výkonu státní správy v oblasti azylové procedury od zabezpečování služeb žadatelům o udělení azylu organizační složku státu Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále jen „SUZ“). Úkolem SUZ je zajišťovat pro MV poskytování ubytovacích, stravovacích, zdravotních a jiných služeb účastníkům řízení o udělení azylu, azylantům a cizincům, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu). SUZ dále provádí programy MV pro výše zmíněné osoby a preventivní programy zaměřené na podporu bezkonfliktního soužití osob v péči SUZ s místními komunitami a spolupráci s nevládními organizacemi a veřejností. Na základě dohody s Policií České republiky poskytuje SUZ služby při provozování zařízení pro zajištění cizinců podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

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

2. Právní úprava azylu

Azylové právo vychází z „Úmluvy o právním postavení uprchlíků“ (tzv. Ženevská konvence či úmluva) z roku 1951 a na ni navazujícího „Protokolu o postavení uprchlíků“ (tzv. Newyorský protokol) z roku 1967. Právo azylu je v České republice zakotveno v čl. 43 Listiny základních práv a svobod. První zákonná úprava byla provedena zákonem č. 498/1990 Sb.,

o uprchlících. Od 1. 1. 2000 je účinný pro danou oblast zákon č. 325/1999 Sb. Tento zákon byl již celkem pětkrát novelizován (zákony č. 2/2002 Sb., č. 217/2002 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 519/2002 Sb. a č. 222/2003 Sb.). V legislativním procesu jsou v současnosti další dvě novely zákona o azylu a přijetí dalších novel bude vázáno na evropskou legislativu.

V době tvorby zákona č. 325/1999 Sb. byla oblast azylu součástí 3. pilíře Smlouvy o Evropské unii (dále jen „EU“) a dokumenty o azylu byly co do závaznosti politickými dokumenty. Významnou změnou pro azylovou politiku v rámci EU byl přesun problematiky azylu z 3. do 1. pilíře (právo azylu se tedy stalo součástí komunitárního práva), a to od 1. 5. 1999 Amsterodamskou smlouvou. Tento posun vyvolal potřebu vytvořit právní nástroje v odpovídající právní závaznosti.

Slučitelnost českého azylového práva s dokumenty EU byla předmětem pravidelných hodnotících zpráv Evropské komise. Klíčové komunitární předpisy v oblasti azylu byly přijaty krátce před vstupem či až po vstupu ČR do EU a jejich transpoziční lhůta ještě neuplynula. Poté, co dojde k jejich zapracování do českého právního řádu, bude ČR povinna oznámit Evropské komisi, jakým způsobem transpozici provedla.

3. Řízení o udělení azylu

3.1 Přehled počtu řízení

Řízení o udělení azylu je upraveno ustanoveními zákona č. 325/1999 Sb. a je zajišťováno odborem azylové a migrační politiky MV. V tabulce č. 1 je uveden přehled o azylových řízeních v letech 2001 až 2003.

Tabulka č. 1

Řízení o udělení azylu v letech 2001 – 2003			
	2001	2002	2003
Počet účastníků řízení k 1. 1. ^{*)}	5 029	11 698	7 827
Počet nových žádostí	18 093	8 481	11 400
Azyl udělen	83	103	208
Azyl neudělen	7 001	6 515	9 107
Azyl neudělen – překážka vycestování	30	27	51
Řízení zastaveno	9 561	7 557	5 518
Počet rozhodnutí celkem ^{**)}	16 837	14 428	15 019

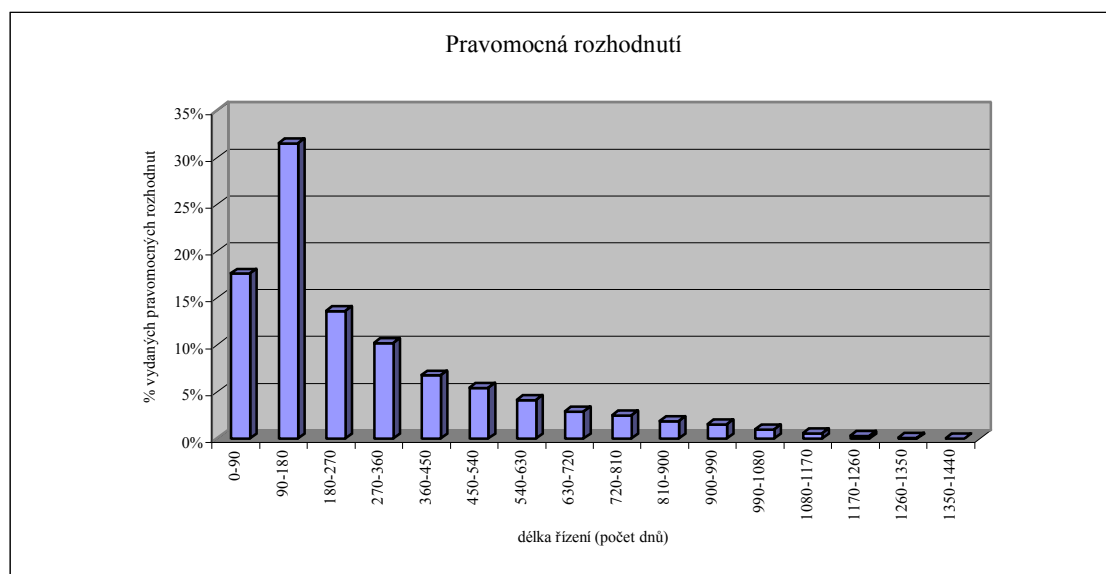
^{*)} Počet účastníků řízení zahrnuje jak osoby, kterým nebylo dosud vystaveno rozhodnutí, tak ty, kterým nebylo rozhodnutí předáno. Dále jsou zde zahrnuty osoby, kterým bylo prominuto zmeškání lhůty pro podání odvolání či kterým bylo předchozí rozhodnutí zrušeno a dosud nebylo vystaveno nové.

^{**)} Počet rozhodnutí celkem zahrnuje i rozhodnutí vydaná v autoremeduře, rozhodnutí o prominutí lhůty a některá další, výjimečná rozhodnutí. Není prostým součtem předcházejících položek.

3.2 Délka řízení

73 % azylových řízení zahájených v letech 2001 – 2003 a ukončených do 25. 10. 2004 bylo pravomocně rozhodnuto do jednoho roku od jeho zahájení. V období do dvou let od zahájení řízení o udělení azylu bylo pravomocně rozhodnuto o 92 % žádostí.

Nejvyšší počet pravomocných rozhodnutí byl vydán v intervalu mezi 90 až 180 dny (31,54 %). Druhý nejvyšší počet byl v intervalu do 90 dnů ode dne podání žádosti o udělení azylu (17,61 %).



4. Azylová zařízení

SUZ spravuje a provozuje azylová zařízení a je příslušná hospodařit s majetkem státu v areálech přijímacího střediska Vyšní Lhoty, přijímacího a pobytového střediska Červený Újezd, pobytových středisek Bělá-Jezová, Zastávka u Brna, Kostelec nad Orlicí, Havířov a v objektech integračních azylových středisek Jaroměř a Zastávka u Brna. Začátkem roku 2002 bylo zřízeno přijímací středisko v tranzitním prostoru letiště Praha-Ruzyně. SUZ dále smluvně zajišťuje provoz azylových zařízení ve Stráži pod Ralskem, Seči, Bruntále, Zbýšově a Kašavě, která jsou provozována právnickou osobou na základě § 80 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb. Celková ubytovací kapacita přijímacích středisek je 747 míst a celková ubytovací kapacita pobytových středisek je 1 977 míst.

Přijímací střediska (dále jen „PrS“) jsou uzavřená zařízení, která nesmí žadatelé o azyl opustit do doby provedení předepsaných lékařských vyšetření a základních přijímacích úkonů uvedených v zákoně č. 325/1999 Sb. Porušení povinnosti pobývat v přijímacím středisku je hodnoceno jako přestupek.

Pobytová střediska (dále jen „PoS“), do nichž přicházejí žadatelé o azyl z přijímacích středisek, slouží k ubytování žadatelů o udělení azylu do doby nabytí právní moci rozhodnutí o jejich žádosti o udělení azylu. Za splnění určitých podmínek mají žadatelé o azyl možnost pobytová střediska opustit, popř. pobývat v soukromí. Žadatelé o udělení azylu mají v přijímacích a pobytových střediscích, v nichž jsou hlášeni k pobytu, právo na bezplatné ubytování, poskytování stravy, jiných služeb a kapesného za podmínky, že strpěli úkony nezbytné ke zjištění jejich finančních a majetkových poměrů a tyto poměry jsou takové, že nelze spravedlivě žádat ani částečnou úhradu uvedených služeb.

Integrační azylová střediska slouží k dočasnému ubytování osob, kterým byl udělen azyl. Klienti jsou ve středisku ubytováni na základě „ubytovací“ smlouvy, která je zpravidla uzavřena na 6 měsíců s možností prodloužení do doby, než se pro ně podaří zajistit odpovídající bydlení nebo si jej zajistí sami v rámci státního integračního programu. V integračním středisku si klienti hradí veškeré náklady na ubytování a stravují se individuálně. Osoby s přiznaným postavením uprchlíka mají stejná práva a povinnosti jako čeští občané a mají stejný přístup k sociálnímu zabezpečení.

4.1 Náklady azylových zařízení

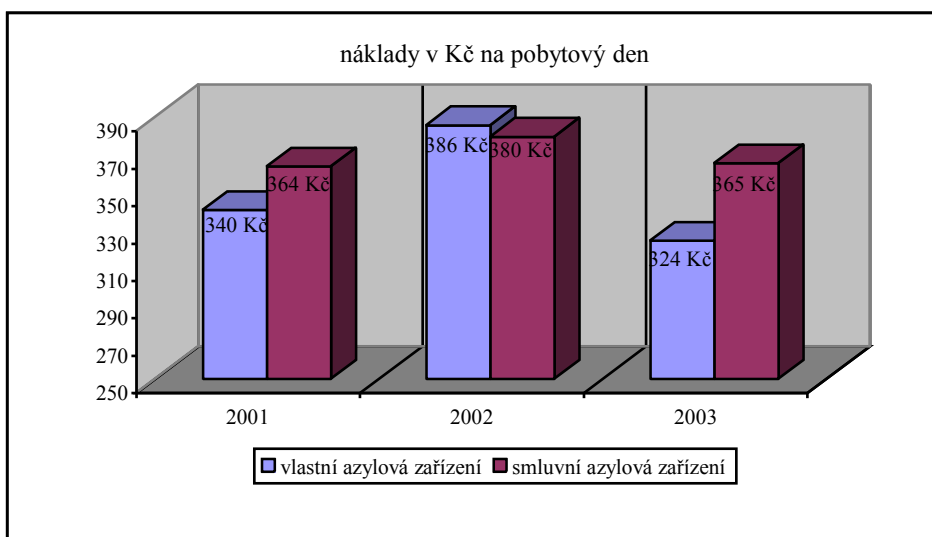
Pro srovnání azylových zařízení byl zvolen jako nejlépe vypovídající ukazatel výše nákladů na jeden fyzický pobytový den. Vychází z faktického počtu osob, kterým byly každý den

skutečně poskytnuty služby zajišťované azylovým zařízením. V tabulce č. 2 a v grafu jsou zařízení provozovaná SUZ označená jako vlastní a zařízení provozovaná právníky osobami na základě § 80 zákona č. 325/1999 Sb. jako smluvní.

Tabulka č. 2

Provozní výdaje azylových zařízení						
	2001		2002		2003	
	Vlastní azylová zařízení	Smluvní azylová zařízení	Vlastní azylová zařízení	Smluvní azylová zařízení	Vlastní azylová zařízení	Smluvní azylová zařízení
Celkové výdaje [Kč]	223 406 242	59 315 827	210 474 000	75 938 578	233 240 415	86 627 681
Fyzické pobytové dny	656 360	163 132	545 549	200 012	719 836	237 133
Náklady na pobytový den [Kč]	340,37	363,61	385,80	379,67	324,02	365,31
Celková disponibilní kapacita [dny]	727 005	184 325	754 455	250 025	754 455	250 025
Obsazenost kapacity	90,28 %	88,50 %	72,31 %	80,00 %	95,41 %	94,84 %

Poznámka: Celkové výdaje u vlastních azylových zařízení zahrnují výdaje na investice.



Náklady na jeden pobytový den ve vlastním azylovém zařízení provozovaném SUZ klesají se zvyšující se naplněností těchto zařízení. Příčinou je, že fixní náklady na provoz objektů jsou rozpočítány na více žadatelů o azyl. U smluvních azylových zařízení SUZ hradí smluvní cenu za poskytované ubytovací a stravovací služby, fixní náklady spojené s provozem objektů jsou náklady provozovatele zařízení. Objem celkových nákladů vynaložených na zajištění služeb pro žadatele o azyl se s jejich rostoucím počtem přímo úměrně zvyšuje. V letech 2001 a 2003 docházelo ve vlastních azylových zařízeních k ubytování žadatelů v krizové kapacitě a v části roku 2003 byla dokonce k řešení kapacitní krize azylových zařízení způsobené hromadným příchodem žadatelů o azyl čečenské národnosti z Polska využita mimořádná ubytovací kapacita v obytných kontejnerech (celkem 320 lůžek). Tato kapacita byla zajištěna formou pronájmu 80 obytných a 6 sanitárních kontejnerů. Výdaje na jednoho žadatele na jeden pobytový den pak byly v těchto letech nižší. Dlouhodobé udržování vysoké naplněnosti těchto zařízení však není možné. Je třeba brát v úvahu rizika neočekávaného přílivu uprchlíků a s tím spojeného požadavku na potřebu vyšší ubytovací kapacity. Zároveň není možné při plně obsazené ubytovací kapacitě provádět některé opravy, údržbu a investice.

Z analýzy nákladů vyplývá, že provozování azylového zařízení právnickou osobou¹⁾, která poskytne prostory a zajistí provoz zařízení včetně s tím spojených činností, je jednou z možností, jak zabezpečit úkoly spojené s pobytem žadatelů o udělení azylu za srovnatelných nákladů. Forma azylových zařízení provozovaných smluvně dále v případě potřeby umožňuje přijímání operativních řešení v oblasti změn kapacit azylových zařízení.

5. Hospodaření s finančními prostředky a majetkem státu

Přehled o čerpání vybraných výdajů v kontrolovaném období je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3

(v tis. Kč)

Ukazatel	2001		2002		2003	
	Výdaje	% celk. výdajů	Výdaje	% celk. výdajů	Výdaje	% celk. výdajů
Výdaje celkem	355 250	100,00	395 933	100,00	433 376	100,00
Běžné výdaje	331 305	93,26	380 980	96,22	412 827	95,26
z toho: Výdaje na platy, platby za provedenou práci a pojistné	85 207	23,99	97 436	24,61	108 216	24,97
Neinvestiční nákupy	228 609	64,35	247 644	62,55	274 796	63,41
z toho: <i>Nákupy materiálu</i>	50 211	14,13	50 290	12,70	64 213	14,82
z toho: <i>potraviny</i>	34 906	9,83	30 128	7,61	39 869	9,20
Nákup vody, paliv a energie	26 289	7,40	23 646	5,97	25 000	5,77
Nákup služeb	135 798	38,23	150 274	37,95	160 636	37,07
z toho: <i>ostraha a zabezpečení</i>	37 623	10,59	32 280	8,15	33 502	7,73
<i>strav. a ubyt. služby dle § 80</i>	41 455	11,67	49 308	12,45	58 034	13,39
<i>lékařská péče</i>	42 631	12,00	53 200	13,44	54 427	12,56
Ostatní nákupy	16 211	4,56	23 421	5,92	24 431	5,64
z toho: <i>opravy a udržování</i>	12 782	3,60	18 504	4,67	19 013	4,39
Transfery rozpočtům	4 562	1,28	14 038	3,55	8 496	1,96
Transfery obyvatelům	12 927	3,64	21 862	5,52	21 319	4,92
Kapitálové výdaje	23 945	6,74	14 953	3,78	20 549	4,74

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé, že nejvyšší část výdajů byla vynaložena na zajištění služeb. Výše vynaložených výdajů na nákup služeb se pohybovala v rozmezí 37,07 % až 38,23 % celkových výdajů. Rozhodujícími výdaji v této položce byly výdaje za ubytování a stravování žadatelů v azylových zařízeních provozovaných na základě smlouvy, výdaje na lékařskou péči poskytovanou žadatelům o azyl a náklady na stálou bezpečnostní službu zajišťující ostrahu v jednotlivých azylových zařízeních.

Významnou měrou se na celkových výdajích SUZ podílely výdaje na platy, platby za odvedenou práci a pojistné (23,99 % – 24,97 %).

V neposlední řadě se na celkových výdajích SUZ významně podílely nákupy materiálu přibližně 14 %, přičemž nejvyšší podíl na těchto výdajích měl nákup potravin (7,61 % – 9,83 % celkových výdajů).

5.1 Příspěvky poskytované obcím

Zákon č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přiznává v § 84 obcím nárok na příspěvek na úhradu nákladů obce vynaložených v souvislosti s azylovým zařízením na jejím území. Vláda České republiky přijala dne 22. 3. 2000 usnesení č. 294, kterým schválila v příloze připojené Zásady pro poskytnutí finančního příspěvku obci k částečné úhradě nákladů obce vynaložených za ubytování cizinců v azylovém zařízení v jejím území a stanovila pro rok 2000 výši tohoto příspěvku na 7 Kč za osobu a pobytový den. Ve sledovaném období byla usneseními

¹⁾ Na základě § 80 zákona č. 325/1999 Sb.

vlády (ze dne 25. 4. 2001 č. 400, ze dne 20. 2. 2002 č. 172 a ze dne 29. 1. 2003 č. 117) stanovena výše příspěvku na 7 Kč za osobu a pobytový den.

Na základě výše uvedených zásad pro poskytnutí tohoto příspěvku zasílaly jednotlivé obce, na jejichž území se nachází azylové zařízení, své žádosti o poskytnutí příspěvku vždy zpětně za uplynulé kalendářní čtvrtletí a SUZ provedla výpočet výše příspěvku.

Novelou § 84 zákona č. 325/1999 Sb. byl dále obcím s účinností od 1. 2. 2002 přiznán nárok na příspěvek na úhradu neinvestičních nákladů základních škol, které navštěvují žadatelé o udělení azylu. Výše příspěvku 120 Kč na jednoho žáka a měsíc za podmínky, že v daném měsíci dotyčný navštěvoval školu po dobu minimálně 10 dní, byla převzata z předchozích smluv uzavřených SUZ s obcemi z důvodu zabezpečení povinné školní docházky žadatelů o azyl. V kontrolovaném období se výše příspěvku nezměnila.

5.2 Transfery obyvatelům

V souladu s ustanoveními zákona o azylu má žadatel o azyl právo na poskytnutí kapesného, případně příspěvku. Částka kapesného byla stanovena MV v roce 1993 a činí 12 Kč na osobu a den a 6 Kč na dítě do 15 let věku.

Příspěvek může být poskytován žadatelům ubytovaným v pobytových střediscích se samostatným vařením, žadatelům ubytovaným v soukromí mimo azylová zařízení a osobám s vízem za účelem strpení pobývajícím v soukromí. Příspěvek je žadatelům přiznáván na základě rozhodnutí odboru azylové a migrační politiky MV a může být poskytován až do výše životního minima. Do roku 2001 byly prostředky na příspěvky poskytované žadatelům ubytovaným v pobytových střediscích se samostatným vařením, žadatelům ubytovaným v soukromí mimo azylová zařízení a osobám s vízem za účelem strpení pobývajícím v soukromí vypláceny prostřednictvím okresních úřadů, od roku 2002 je vyplácí SUZ ze svého rozpočtu.

5.3 Rozpočtová opatření

V roce 2001 byly výdaje SUZ navýšeny 13 rozpočtovými opatřeními o 103 077 tis. Kč. Z toho 89 979 tis. Kč (87,29 %) byly účelově určené prostředky. Převážná část byla určena na řešení důsledků kosovské krize (44 538 tis. Kč) a zajištění zdravotní péče poskytované žadatelům o azyl (38 870 tis. Kč).

V roce 2002 byly výdaje SUZ navýšeny 20 rozpočtovými opatřeními o 88 362 tis. Kč. Z toho 62 282 tis. Kč (70,48 %) byly účelově určené prostředky, z čehož převážná část (53 200 tis. Kč) byla určena na zdravotní péči poskytovanou žadatelům o azyl.

V roce 2003 byly výdaje SUZ navýšeny 14 rozpočtovými opatřeními celkem o 88 078 tis. Kč. Z toho 82 000 tis. Kč (93,09 %) činily účelově určené prostředky uvolněné z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa. Částka 51 000 tis. Kč byla určena na zdravotní péči poskytovanou žadatelům o azyl, 24 000 tis. Kč na řešení přílivu čečenských uprchlíků a 7 000 tis. Kč na program humanitárních evakuací zdravotně postižených obyvatel Irácké republiky.

6. Kontrolní systém

K 1. 7. 2002 byl SUZ zaveden vnitřní kontrolní systém ve smyslu ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), stanovující kompetence jednotlivých zaměstnanců odpovědných za provádění předběžné, průběžné a následné kontroly. Zároveň byl zaveden systém interního auditu a jmenován interní auditor SUZ.

Každoročně je SUZ vydáván plán finančních, sociálně a provozně-technických kontrol, jejichž cílem je komplexní ověřování hospodaření s finančními prostředky a majetkem státu v jednotlivých azylových zařízeních spravovaných SUZ. V roce 2002 bylo provedeno 42 řídicích kontrol a v roce 2003 jich bylo provedeno 54.

7. Zjištěné nedostatky

- SUZ v letech 2002 a 2003 porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), když neoprávněně použila finanční prostředky státního rozpočtu v rozporu s účelem, na který byly určeny zákonem o státním rozpočtu.
 - V roce 2003 uhradila SUZ technické zhodnocení dlouhodobého hmotného majetku (kuchyně PrS Vyšní Lhoty) z běžných výdajů;
 - z běžných výdajů uhradila technické zhodnocení telefonní ústředny v PoS Bělá-Jezová v roce 2002 a technické zhodnocení objektů A a B v PoS Bělá-Jezová v roce 2003;
 - v roce 2002 uhradila z běžných výdajů technické zhodnocení kuchyně a objektů č. 1 a 2 v PoS Červený Újezd;
 - v letech 2002 – 2003 uhradila z běžných výdajů technické zhodnocení budov v PoS Havířov.
- Nedodržením lhůty pro hlášení změn údajů katastru nemovitostí porušila SUZ ustanovení § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).
- Jakožto původce odpadu nepostupovala v roce 2001 SUZ v souladu s ustanovením § 5 odst. 3 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, tím, že odpad k likvidaci předávala osobě, která nebyla oprávněnou osobou k nakládání s odpady.
- SUZ přenechala majetek k užívání jiné osobě bez náležité smlouvy, čímž porušila ustanovení § 27 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
- V letech 2001 a 2002 porušila SUZ ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tím, že při vedení účetnictví nedodržovala směrné účtové osnovy, když na účtech 028 a 018 účtovala v rozporu s Opatřením Ministerstva financí 283/76 104/2000 (účtovala na účtech 028 – *drobný dlouhodobý hmotný majetek* a 018 – *drobný dlouhodobý nehmotný majetek* i o majetku, jehož pořizovací cena byla pod hranicí 3 000 Kč v případě DDHM a 7 000 Kč v případě DDNM, přestože vnitřním předpisem nesnížila stanovenou dolní hranici).
- SUZ při provádění inventarizací nepostupovala v souladu s ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, když nebylo u části movitých věcí možno provést porovnání skutečného stavu s údaji uvedenými v účetnictví, neboť některé movité věci nebyly označeny inventárními čísly, v důsledku čehož nebylo možno jednoznačně identifikovat jednotlivé položky majetku.

8. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolou NKÚ zjištěné nedostatky nebyly systémového charakteru. Spočívaly v dílčích nesprávnostech, které se vyskytly u jednotlivých azylových zařízení, avšak neměly zásadní vliv na hospodaření s finančními prostředky a majetkem státu určenými na zabezpečení činnosti SUZ.

Na základě poznatků získaných v průběhu kontroly lze konstatovat, že úkoly spojené s péčí o žadatele o azyl zajistila SUZ na odpovídající úrovni. Systém péče o žadatele o azyl je funkční a vykazuje prvky stability.