

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/25

Peněžní prostředky státu vynakládané na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru.

Kontrolováno bylo období let 2011 a 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června do prosince roku 2013.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí; NADĚJE o.s., Praha; Centrum sociálních služeb Děčín, příspěvková organizace; DROM, romské středisko, Brno; Jedličkův ústav a Mateřská škola a Základní škola a Střední škola, Praha; Léčebna tuberkulózy a respiračních nemocí Janov, Mirošov; Asociace pomáhající lidem s autismem – APLA Praha, Střední Čechy, o.s.; Hospic sv. Štěpána, občanské sdružení, Litoměřice; KOLPINGOVA RODINA SMEČNO; Občanské sdružení PREVENT, Strakonice; Občanské sdružení TŘI, Čerčany; ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno; ŽIVOT 90, Praha; Alzheimercentrum Filipov o.p.s., Čáslav; HOSPIC v MOSTĚ, o.p.s., Most; Magdaléna, o.p.s., Mníšek pod Brdy.

I. Úvod

System sociálních služeb je v České republice upraven zákonem o sociálních službách¹ a prováděcí vyhláškou². Sociální službou se pro účely tohoto zákona rozumí činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení. Státní správu podle tohoto zákona vykonávají Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, okresní správy sociálního zabezpečení a Úřad práce České republiky – krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu. Poskytovateli sociálních služeb jsou územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a MPSV a jím zřízené organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace, které jsou právnickými osobami. Zákon o sociálních službách člení sociální služby podle druhu na sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence, a podle formy na pobytové, ambulantní nebo terénní. Pobytovými službami se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb, ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování, a terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí. Zákon o sociálních službách definuje zařízení pro poskytování sociálních služeb (centra denních služeb, denní stacionáře, týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením atd.) a základní činnosti poskytování sociálních služeb (pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu, při osobní hygieně, zajištění stravy a chodu domácnosti, poskytnutí ubytování atd.)³. Sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, o jehož

¹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

² Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

³ Ustanovení § 34 a § 35 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

vydání rozhoduje příslušný krajský úřad anebo MPSV, pokud je zřizovatelem poskytovatele sociálních služeb. V sektoru sociálních služeb pracuje cca 56 000 pracovníků a jsou poskytovány přibližně 700 000 klientů.⁴

Kontrola u MPSV byla zaměřena na strategii rozvoje sociálních služeb, na alokaci zdrojů a realizaci výdajů státního rozpočtu na poskytování sociálních služeb celostátního či nadregionálního charakteru a na úroveň systémů administrativního a finančního řízení, monitorování, vyhodnocování a finanční kontroly této podpory. U příjemců dotace bylo kontrolováno zejména dodržení právních předpisů a pravidel MPSV pro čerpání a použití dotace a její finanční vypořádání.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil 518 356 tis. Kč na úrovni systému (MPSV), z toho 130 483 tis. Kč bylo prověřeno také u vybraných příjemců dotace.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MPSV

1. Systém financování sociálních služeb

Systém financování sociálních služeb je založen na principu vícezdrojového financování. Stěžejními zdroji jsou dotace a příspěvky z veřejných rozpočtů (ze státního rozpočtu a z rozpočtů obcí a krajů) a úhrady od uživatelů sociálních služeb. Dalšími zdroji jsou platby od zdravotních pojišťoven za vykázané zdravotní výkony u některých druhů sociálních služeb, dary, příjmy z vedlejší hospodářské a mimořádné činnosti a dotace ze strukturálních fondů EU. Sociální služby se poskytují uživatelům buď bez úhrady nákladů, nebo za částečnou nebo plnou úhradu nákladů na ubytování, stravu a péči. Maximální výši úhrady za ubytování a stravu stanovuje prováděcí vyhláška. Uživatelé sociálních služeb, kteří jsou z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislí na pomoci jiné fyzické osoby, mají ze zákona o sociálních službách nárok na příspěvek na péči hrazený ze státního rozpočtu.

Podpora poskytování sociálních služeb celostátního či nadregionálního charakteru ze státního rozpočtu má formu dotace.⁵ Dotaci poskytuje MPSV prostřednictvím programu s názvem *Program podpory B*. Okruh možných příjemců dotace tvoří poskytovatelé sociálních služeb zajišťující tyto služby na území minimálně tří sousedících krajů nebo na celém území České republiky.

2. Zdroje a průběh financování *Programu podpory B*

Výdaje státního rozpočtu na *Program podpory B* jsou stanovovány zákonem o státním rozpočtu v rámci výdajů závazného ukazatele *Neinvestiční nedávkové transfery* kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. MPSV poskytlo z *Programu podpory B* v roce 2011 dotace ve výši 259 449 tis. Kč a v roce 2012 ve výši 258 907 tis. Kč, a to na zajištění celkem 312 sociálních služeb. V obou letech zájem o podporu z *Programu podpory B* převýšil disponibilní zdroje, když celkový objem poskytnuté dotace v porovnání s požadovaným činil 58,3 % v roce 2011 a 61,2 % v roce 2012. Výsledky dotačního řízení *Programu podpory B* v letech 2011 a 2012 dokládá následující tabulka.

⁴ Zdroj: MPSV, publikace: *Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči* (2010).

⁵ Ustanovení § 104 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Tabulka – Výsledky dotačního řízení Programu podpory B v letech 2011 a 2012

| | Počet žadatelů o dotace | Počet sociálních služeb | Objem požadovaných dotací (v tis. Kč) | Počet schválených příjemců dotace | Počet sociálních služeb | Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč) |
|----------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| Rok 2011 | 103 | 173 | 444 803 | 92 | 157 | 259 449 |
| Rok 2012 | 98 | 163 | 423 155 | 92 | 155 | 258 907 |

Zdroj: MPSV.

3. Zjištěné nedostatky

3.1 Střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb

Zákon o sociálních službách ukládá MPSV povinnost zpracovávat⁶ střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb za účasti krajů, zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány. Podle tohoto zákona se plánem rozvoje sociálních služeb⁷ rozumí výsledek procesu aktivního zjišťování potřeb osob ve stanoveném území a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jehož obsahem je popis způsobu zpracování plánu, popis a analýza existujících zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb, povinnosti zúčastněných subjektů, způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu a způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.

Ve vazbě na výše uvedená zákonná ustanovení^{6, 7} vláda uložila MPSV⁸ předložit jí v červnu 2009 pro informaci dokument *Národní plán rozvoje sociálních služeb 2009–2010*. MPSV úkol stanovený usnesením vlády nesplnilo. Namísto požadovaného národního plánu předložilo vládě pro informaci dokument *Priority rozvoje sociálních služeb pro období 2009–2012*, který názvem ani obsahem nesplňoval požadavek zákona ani usnesení vlády, ale pouze vymezoval hlavní oblasti a priority rozvoje. MPSV v předkládací zprávě uvedlo:

„Priority rozvoje sociálních služeb jsou prvním krokem k vypracování uceleného národního plánu rozvoje sociálních služeb, který bude obsahovat jednoznačně stanovené cíle a způsob jejich dosažení. K vypracování dokumentu tohoto formátu je však zapotřebí získat maximum objektivních informací z oblasti sociálních služeb. Za tím účelem začne Ministerstvo práce a sociálních věcí na podzim 2009 realizovat analytický projekt financovaný z Evropského sociálního fondu.“

V závěru předkládací zprávy MPSV informovalo vládu, že při projednávání výsledků meziresortního připomínkového řízení k prioritám rozvoje oznámilo záměr zpracovat národní plán rozvoje sociálních služeb do roku 2012. Ani tento svůj záměr však MPSV nesplnilo a do doby ukončení kontroly NKÚ národní plán rozvoje sociálních služeb nevypracovalo. V říjnu 2012 pouze informovalo vládu o prodloužení období platnosti dokumentu *Priority rozvoje sociálních služeb pro období 2009–2012* o jeden rok.

MPSV nesplnilo svou zákonnou povinnost a ani za sedm let od nabytí účinnosti zákona o sociálních službách nevypracovalo národní plán rozvoje sociálních služeb.

3.2 Pravidla pro poskytování dotací poskytovatelům sociálních služeb

Zákon o sociálních službách ve znění účinném do 31. 12. 2013 ukládal upravit prováděcím právním předpisem bližší podmínky pro stanovení výše dotace, účelu dotace, členění dotace

⁶ Ustanovení § 96 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

⁷ Ustanovení § 3 písm. h) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

⁸ Usnesení vlády ze dne 8. 6. 2009 č. 728, o Aktualizovaném Plánu nelegislativních úkolů pro činnost vlády v jejím funkčním období.

a způsobu poskytování dotace.⁹ Vláda uložila MPSV předložit v září 2007 návrh příslušného prováděcího předpisu¹⁰, avšak následně tento úkol zrušila¹¹ z důvodu přijetí novely zákona o sociálních službách¹², kterou bylo předmětné ustanovení (ukládající upravit prováděcím právním předpisem bližší podmínky pro stanovení a poskytování dotace) zrušeno.

Pravidla a podmínky dotačního řízení byly po celou dobu upraveny pouze interním řídicím aktem MPSV.

3.3 Systém dotačního řízení u *Programu podpory B*

Kontrola prověřovala systém dotačního řízení v jeho jednotlivých fázích, zahrnujících proces podání, hodnocení a schválení žádosti a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, uvolňování prostředků dotace na účty příjemců, závěrečného vyúčtování a finančního vypořádání poskytnuté dotace a monitoringu skutečné realizace.

Žadatel o dotaci předkládá v žádosti rozpočet sociální služby podle jednotlivých nákladových položek a zdrojů financování. Tento rozpočet, sestavený jako vyrovnaný, tvoří základ pro stanovení výše poskytnuté dotace a pro posouzení hospodárnosti a efektivnosti výdajů státního rozpočtu.

MPSV v případech, kdy schválí žadateli nižší částku dotace než požadovanou, nevyzve jej ještě před vydáním rozhodnutí k předložení upraveného (vyrovnaného) rozpočtu sociální služby (v letech 2011 a 2012 poskytlo MPSV u všech sociálních služeb nižší než požadovanou částku dotace).

MPSV v rozhodnutích stanovuje jako ukazatel pouze částku poskytnuté dotace. Rozhodnutí neobsahuje ukazatel celkového rozpočtu nákladů sociální služby. Příjemce dotace nemá stanovenou povinnost informovat MPSV o případných změnách v rozpočtu nákladů a zdrojů financování sociální služby.

Nedostatkem systému je, že MPSV ve fázích vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoringu nepracuje s rozpočtem nákladů a zdrojů financování příslušné sociální služby.

MPSV nemá v systému dotačního řízení zabudovanou zpětnou informační vazbu o skutečných nákladech a zdrojích financování dotované sociální služby (formou průběžných a závěrečných zpráv příjemců dotace). Jedná se o důležitý článek systému, neboť poskytuje informace mj. o míře spolehlivosti údajů obsažených v žádostech o poskytnutí dotace, tedy informace potřebné zejména v procesu hodnocení a schvalování těchto žádostí.

3.4 Finanční kontrola

Zákon o finanční kontrole¹³ ukládá poskytovatelům dotace vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců této dotace. MPSV této kontrole podrobilo v letech 2011 až 2013 pouze tři příjemce, se zaměřením na služby dotované z *Programu podpory B* v roce 2011.

⁹ Ustanovení § 101 odst. 7 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

¹⁰ Usnesení vlády ze dne 16. 5. 2007 č. 500, o *Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2007 a k Výhledu legislativních prací vlády na léta 2008 až 2010*.

¹¹ Usnesení vlády ze dne 22. 10. 2007 č. 1182, *ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. září do 30. září 2007*.

¹² Zákon č. 313/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

4. Úhrady od uživatelů s použitím příspěvku na péči

Podle znění předkládací zprávy k návrhu zákona o sociálních službách mělo použití příspěvku na péči umožnit uživateli hradit většinou část nákladů poskytované služby. Naplnění tohoto předpokladu bylo kontrolou NKÚ ověřeno u čtyř druhů pobytových služeb sociální péče (domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, zdravotnická zařízení lůžkové péče) dotovaných z *Programu podpory B* v letech 2011 a 2012. MPSV při hodnocení podaných žádostí a stanovení výše poskytnuté dotace vycházelo mj. z míry participace ostatních zdrojů financování na nákladech sociálních služeb. Jako pomocné kritérium si u jednotlivých druhů služeb sociální péče nastavilo a zveřejnilo minimální průměrné částky úhrad od uživatelů za ubytování, stravu a péči, přičemž upozornilo žadatele o dotace, že se nejedná o normativní částky, jejichž zajištění bylo nutnou podmínkou pro přiznání dotace.

Kontrolou bylo zjištěno, že z celkového počtu 57 služeb podrobených rozboru překročila u 12 služeb výše úhrad od uživatelů minimální hodnotu nastavenou MPSV. U 39 služeb převýšil podíl úhrad od uživatelů podíl poskytnuté dotace z MPSV na celkových nákladech těchto služeb.

III. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

Kontrola bylo podrobeno celkem 15 vybraných příjemců dotace (dále jen „příjemci“), z nichž u 10 bylo zjištěno porušení povinností stanovených MPSV v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Zjištěny byly tyto skutečnosti:

- Příjemce ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, hradil z poskytnuté dotace i náklady, které MPSV stanovilo jako neuznatelné pro financování z *Programu podpory B*. Celková částka úhrady činila 329 815 Kč. Příjemce se tím dopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel¹⁴.
- Příjemce ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, nevedl analytickou účetní evidenci všech účetních případů vztahujících se k poskytnuté dotaci. Příjemce ŽIVOT 90, Praha, u výdajů hrazených z dotace MPSV neoznačil jednotlivé originály účetních dokladů tak, aby bylo zřejmé, že se jedná o tyto výdaje.
- Příjemci ŽIVOT 90, Praha, Občanské sdružení TŘI, Čerčany, Občanské sdružení PREVENT, Strakonice, a Jedličkův ústav a Mateřská škola a Základní škola a Střední škola, Praha, nepodali MPSV hlášení o změnách v čerpání dotace podle jednotlivých nákladových položek sociální služby oproti údajům uváděným v žádosti. Občanské sdružení PREVENT, Strakonice, nepodalo MPSV hlášení o změnách v registraci sociální služby.
- Příjemci ŽIVOT 90, Praha, Občanské sdružení TŘI, Čerčany, a Občanské sdružení PREVENT, Strakonice, neoznámili MPSV skutečnost, že během roku, na který byla dotace poskytnuta, obdrželi na poskytování sociální služby finanční prostředky ze státního rozpočtu i od jiného ústředního orgánu.

U příjemce ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, bylo dále zjištěno, že občanské sdružení do doby ukončení kontroly NKÚ neoznámilo Ministerstvu vnitra změnu stanov týkající se nové struktury vedení a organizace schválenou valnou hromadou v roce 2011.¹⁵

¹⁴ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁵ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, stanovil v § 11 odst. 1 mj.: „Změnu stanov oznámí sdružení písemně ministerstvu do 15 dnů od jejího schválení ...“

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MPSV byla zaměřena především na systém financování sociálních služeb. U příjemců bylo kontrolováno zejména dodržování právních předpisů a pravidel MPSV pro čerpání a použití dotace.

Zákon o sociálních službách ukládá MPSV povinnost zpracovávat střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb. MPSV ani za sedm let od nabytí účinnosti zákona národní plán nevypracovalo.

Nedostatkem systému dotačního řízení je skutečnost, že MPSV ve fázích vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoringu nepracuje s rozpočtem nákladů a zdrojů financování příslušné sociální služby. MPSV nemá v systému dotačního řízení zabudovanu zpětnou informační vazbu o skutečných nákladech a zdrojích financování dotované sociální služby.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil 518 356 tis. Kč na úrovni systému poskytovatele (MPSV), z toho 130 483 tis. Kč bylo prověřeno také u příjemců. MPSV nevykonávalo řádně veřejnosprávní kontrolu u příjemců dotace.

U občanského sdružení ROZKOŠ bez RIZIKA, Brno, bylo zjištěno, že tento příjemce hradil z poskytnuté dotace i náklady stanovené MPSV jako neuznatelné pro financování z *Programu podpory B*, tyto náklady dosáhly celkové výše 329 815 Kč. Příjemce se tím dopustil porušení rozpočtové kázně. NKÚ tuto skutečnost oznámil příslušnému správci daně.¹⁶

U některých příjemců byly v několika případech zjištěny nedostatky spočívající v nepodání hlášení MPSV o změnách v čerpání poskytnuté dotace.

¹⁶ Dle ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.