****

**Kontrolní závěr z kontrolní akce**

**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.

Námitky proti kontrolním protokolům kontrolované osoby nepodaly.

***Kolegium* *NKÚ*** na svém VI. zasedání, konaném dne 17. března 2014,

***schválilo*** usnesením č. 10/VI/2014

***kontrolní závěr*** v tomto znění:

#### I. Úvod

Systém sociálních služeb je v České republice upraven zákonem o sociálních službách[[1]](#footnote-1) a prováděcí vyhláškou[[2]](#footnote-2). 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 zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu, při osobní hygieně, zajištění stravy a chodu domácnosti, poskytnutí ubytování atd.)[[3]](#footnote-3). Sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, o jehož 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]](#footnote-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 uvedené v tomto kontrolním závěru 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]](#footnote-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.

1. **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.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 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 |

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

**Zdroj:** MPSV.

**3. Zjištěné nedostatky**

**3.1 Střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb**

Zákon o sociálních službách ukládá MPSV povinnost zpracovávat[[6]](#footnote-6) 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 služeb[[7]](#footnote-7) 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 ustanovení6, 7 vláda uložila MPSV[[8]](#footnote-8) 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 a způsobu poskytování dotace.[[9]](#footnote-9) Vláda uložila MPSV předložit v září 2007 návrh příslušného prováděcího předpisu[[10]](#footnote-10), avšak následně tento úkol zrušila[[11]](#footnote-11) z důvodu přijetí novely zákona o sociálních službách[[12]](#footnote-12), 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 stanovenu 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 zabudovánu 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 kontrole[[13]](#footnote-13) 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.

**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 většinovou 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 by 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

Kontrole 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 pravidel[[14]](#footnote-14).
* 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]](#footnote-15)

##### **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 zabudovánu 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]](#footnote-16)**

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

1. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ustanovení § 34 a § 35 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zdroj: MPSV, publikace: *Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči* (2010). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ustanovení § 104 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ustanovení § 96 písm. b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ustanovení § 3 písm. h) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-7)
8. Usnesení vlády ze dne 8. 6. 2009 č. 728, *o Aktualizovaném Plánu nelegislativních úkolů pro činnost vlády**v jejím funkčním období*. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ustanovení § 101 odst. 7 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. [↑](#footnote-ref-9)
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*. [↑](#footnote-ref-10)
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*. [↑](#footnote-ref-11)
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. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). [↑](#footnote-ref-13)
14. Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). [↑](#footnote-ref-14)
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 …*“ [↑](#footnote-ref-15)
16. Dle ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. [↑](#footnote-ref-16)