



Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/30

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit zdravotní ústavy, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření zdravotních ústavů s majetkem a peněžními prostředky státu se zaměřením na to, zda zdravotní ústavy v oblasti veřejného nakupování naplňují v praxi principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Dále prověřit, jak Ministerstvo zdravotnictví vykonává zřizovatelské funkce vůči zdravotním ústavům.

Kontrolováno bylo období let 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od listopadu 2019 do listopadu 2020.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“ nebo „ministerstvo“);

Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě (dále také „ZÚ v Ostravě“);

Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem (dále také „ZÚ v Ústí n. L.“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 22. března 2021,

schválilo usnesením č. 9/VI/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

HOSPODAŘENÍ ZDRAVOTNÍCH ÚSTAVŮ

NKÚ hodnotí přístup Ministerstva zdravotnictví k řízení zdravotních ústavů¹ jako nedostatečný.

Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě	Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem
-40 mil. Kč	Kumulovaná ztráta zdravotních ústavů za období let 2017–2019 činila: -34 mil. Kč
-34 mil. Kč	Zcela zásadní vliv na ztrátu zdravotních ústavů měl systém úhrad zdravotních služeb za laboratorní vyšetření a diagnostiky. Částka zdravotními pojišťovnami uznaných, ale neuhrazených zdravotních služeb poskytnutých zdravotními ústavu činila v roce 2018: -16 mil. Kč
+51 mil. Kč	Ztrátu rovněž výrazně ovlivnil nárůst osobních nákladů zdravotních ústavů v důsledku navýšování platových tarifů podle nařízení vlády. Tento nárůst činil mezi lety 2016 a 2019: +27 mil. Kč

1,3 mld. Kč	Výdaje zdravotních ústavů na úhrady nákupů pořízených od dodavatelů v letech 2017–2019
85 %	Podíl výdajů vynaložených zdravotními ústavu na úhrady nákupů pořízených v rámci veřejných zakázek malého rozsahu
239 mil. Kč	Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených zdravotními ústavu na úhrady nákupů dodavatelům
168 mil. Kč	Výše neoprávněně použitých peněžních prostředků zdravotními ústavu na prověřované nákupy
1	Počet veřejnosprávních kontrol provedených u zdravotních ústavů zřizovatelem v letech 2017–2019
1	Počet interních auditů vykonaných zdravotními ústavu v letech 2017–2019 zaměřených na veřejné nakupování

¹ Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě a Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil hospodaření zdravotních ústavů s majetkem a peněžními prostředky státu se zaměřením na to, zda zdravotní ústavy v oblasti veřejného nakupování naplňují v praxi principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Dále NKÚ prověřil, jak Ministerstvo zdravotnictví vykonává zřizovatelské funkce vůči zdravotním ústavům.

Ministerstvo zdravotnictví vykonávalo funkci zřizovatele ve vztahu ke Zdravotnímu ústavu se sídlem v Ostravě a Zdravotnímu ústavu se sídlem v Ústí nad Labem (dále také „ZÚ“ nebo „zdravotní ústavy“) nedostatečně. MZd ve vztahu ke zdravotním ústavům nenaplnilo svou povinnost vyplývající ze zákona², neboť v letech 2017 až 2019 nepůsobilo při jejich řízení takovým způsobem, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější. Ministerstvo nevytvořilo takové podmínky, které by eliminovaly riziko finančních ztrát vzniklých při poskytování služeb v oblasti laboratorního vyšetření a diagnostiky hrazených ze zdravotního pojištění. Ministerstvo s výjimkou centrálních nákupů elektrické energie a plynu další podporu pro zefektivnění nákupů neposkytovalo. Nedostatečná byla rovněž kontrolní činnost ministerstva, kdy od roku 2012 provedlo pouze jednu veřejnosprávní kontrolu jednoho zdravotního ústavu.

Zdravotní ústavy hospodařily v letech 2017 až 2019 se ztrátou. Na hospodářský výsledek měl vliv nárůst platových tarifů, systém úhrad za poskytované laboratorní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění a nedostačující příspěvky na provoz. Na zhoršené výsledky hospodaření mělo rovněž vliv odlišné postavení ZÚ v případě poskytování služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění a služeb ve standardním konkurenčním prostředí. Toto odlišné postavení zdravotních ústavů vyplývá z jejich právní formy (státní příspěvkové organizace).

Interní předpisy ZÚ pro oblast veřejného nakupování upravující jejich vnitřní kontrolní systémy vč. postupů při zadávání veřejných zakázek většinou pouze odkazovaly na postupy podle příslušných právních předpisů³. Vnitřní kontrolní systémy zdravotních ústavů nebyly zavedeny v souladu se zákonem⁴ tak, aby vytvářely podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v oblasti veřejného nakupování. Na kontrolovaném vzorku nákupů NKÚ shledal nedostatky prakticky ve všech fázích nákupů. ZÚ v některých případech nepostupovaly v souladu s právními předpisy, a použily tak peněžní prostředky státu neoprávněně. ZÚ nepostupovaly nejhospodárnějším způsobem, nepoužily peněžní prostředky na krytí nezbytných potřeb, pořizovaly nákupy bez provedení zadávacího (výběrového) řízení a nedodržovaly zásady transparentnosti a zákazu diskriminace. NKÚ tyto nedostatky zjistil zejména u zakázek malého rozsahu, respektive nákupů realizovaných přímým zadáním.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných skutečností:

² Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole); vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.; zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁴ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a b) a ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 320/2001 Sb.

1. Zjištění u Ministerstva zdravotnictví

- 1.1 MZd od roku 2003⁵ nezpracovalo takovou koncepci rozvoje svěřeného odvětví, v níž by jasně definovalo významnost, potřebnost a rozsah služeb poskytovaných zdravotními ústavů pro stát, ale také i postavení zdravotních ústavů na trhu, v rámci poskytovaných dalších služeb v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví.⁶ (Viz kapitola IV.1.1 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.2 MZd výši příspěvku na provoz pro ZÚ nestanovilo v souladu s rozpočtovými pravidly jako rozdíl rozpočtovaných nákladů a výnosů hlavní činnosti⁷. (Viz kapitola IV.1.2 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.3 MZd poskytovalo ze státního rozpočtu zdravotním ústavům příspěvek na provoz, aniž by se v této souvislosti zabývalo problematikou veřejné podpory⁸. (Viz kapitola IV.1.3 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.4 MZd neiniciovalo systémovou změnu způsobu úhrad za poskytnuté zdravotní služby⁹ hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Stávající systém financování poskytovaných zdravotních služeb v oblasti laboratorního vyšetření a diagnostiky, kdy rozhodujícím činitelem pro stanovení výše úhrady za poskytnuté služby není skutečně poskytnutý výkon, ale počet tzv. unikátních pojištěnců¹⁰, prohlubuje ztráty při hospodaření zdravotních ústavů i do dalších let. (Viz kapitola IV.1.4 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.5 MZd na své přímo řízené organizace působilo v oblasti veřejného nakupování obecně zejména formou „resortních“ vnitřních předpisů. Pro organizace ve svém resortu, tedy také pro zdravotní ústavy, MZd realizovalo centrální nákupy elektřiny a plynu. Podporu zefektivnění jiných nákupů ministerstvo zdravotním ústavům neposkytovalo. (Viz kapitola IV.1.5 tohoto kontrolního závěru.)
- 1.6 MZd provedlo v letech 2017 až 2019 jen jednu veřejnosprávní kontrolu zdravotních ústavů. (Viz kapitola IV.1.6 tohoto kontrolního závěru.)

2. Zjištění u zdravotních ústavů vztahující se k vykonávaným činnostem a jejich hospodaření

- 2.1 Hospodaření ZÚ skončilo v letech 2017 až 2019 ztrátou. Výnosy z prodeje služeb ZÚ a příspěvek na provoz od zřizovatele nedokázaly pokrýt růst nákladů. (Viz kapitola IV.2.1 tohoto kontrolního závěru.)

⁵ Zdravotní ústavy byly zřízeny k datu 1. 1. 2003 zákonem č. 320/2002 Sb., který novelizoval zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁶ Ustanovení § 86 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷ Ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

⁸ Vymezení veřejné podpory vyplývá z čl. 107 odst. 1 *Smlouvy o fungování Evropské unie*.

⁹ Dle přílohy č. 5 vyhlášky č. 348/2016 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2017, vyhlášky č. 353/2017 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2018, a vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, (tzv. úhradových vyhlášek) účinných v kontrolovaném období.

¹⁰ Ustanovení § 3 odst. 1) vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, uvádí: „Unikátním pojištěncem se dle ustanovení pro účely této vyhlášky rozumí pojištěnec zdravotní pojišťovny ošetřený poskytovatelem v konkrétní odbornosti v hodnoceném nebo referenčním období alespoň jednou, s tím, že není rozhodné, zda se jedná o ošetření v rámci vlastních zdravotních služeb nebo zdravotních služeb vyžádaných, pokud není dále stanoveno jinak.“

- 2.2 Zásadní vliv na výsledek hospodaření ZÚ měl na straně nákladů růst mzdových nákladů způsobený každoročním navyšováním platových tarifů podle nařízení vlády¹¹. Toto navyšování nebylo ZÚ kompenzováno. (Viz kapitola IV.2.2 tohoto kontrolního závěru.)
- 2.3 Změnou financování služeb spojených se státním zdravotním dozorem došlo k poklesu výkonů ZÚ a tedy i jejich výnosů. ZÚ vyčíslily snížení svých výnosů v důsledku zatížení služeb poskytovaných krajským hygienickým stanicím daní z přidané hodnoty o cca 4 až 5 mil. Kč ročně. (Viz kapitola IV.2.3 tohoto kontrolního závěru.)
- 2.4 Systém sledování nákladů ZÚ neumožňuje spolehlivě vyčíslit potřebné zdroje pro zajištění činností pro výkon státního zdravotního dozoru a další činnosti pro stát a také vytváří riziko vzniku nedovolené veřejné podpory. (Viz kapitola IV.2.4 tohoto kontrolního závěru.)
- 2.5 ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu se zákonem o účetnictví¹² a prováděcí vyhláškou¹³, neboť v účetních závěrkách nadhodnotil zůstatek fondu reprodukce majetku v letech 2017 až 2019 o desítky milionů korun¹⁴. (Viz kapitola IV.2.5 tohoto kontrolního závěru.)

3. Zjištění u zdravotních ústavů vztahující se k veřejnému nakupování

- 3.1 Podíl výdajů na úhrady nákupů pořízených zdravotními ústavu v rámci veřejných zakázek malého rozsahu na výdajích za celkové nákupy v letech 2017 až 2019 představoval 85 %. V souvislosti s těmito zakázkami bylo kontrolou zjištěno porušení některé ze zákonných zásad¹⁵ u nákupů za více než 31 mil. Kč. (Viz kapitola IV.3.1 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.2 Vnitřní kontrolní systémy ZÚ nebyly v kontrolovaném období zavedeny v souladu se zákonem¹⁶ tak, aby vytvářely podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v oblasti veřejného nakupování. (Viz kapitola IV.3.2 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.3 V kontrolovaném období byl ve ZÚ vykonán pouze jeden interní audit zaměřený na veřejné nakupování. Jelikož výdaje ZÚ na veřejné nákupy činily v letech 2017 až 2019 více než 1,3 mld. Kč a vzhledem ke kontrolou zjištěným nedostatkům, považuje NKÚ výkon interního auditu v této oblasti za nedostatečný. (Viz kapitola IV.3.3 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.4 ZÚ v Ústí n. L. nepostupoval v souladu se zákonem o finanční kontrole¹⁷, když neprováděl analýzu ani vyhodnocování výhodnosti dlouhodobých smluv vzhledem k aktuálním podmínkám na trhu, přestože na základě těchto smluv uskutečňoval dlouhodobě průběžné nákupy. (Viz kapitola IV.3.4 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.5 ZÚ u realizovaných nákupů nevyhodnocovaly rizika závislosti na jediném dodavateli. (Viz kapitola IV.3.5 tohoto kontrolního závěru.)
- 3.6 ZÚ u veřejných nákupů nepostupovaly vždy tak, aby zajistily ochranu veřejných prostředků proti rizikům způsobeným nevhodným, neefektivním a neúčelným nakládáním s veřejnými prostředky ve smyslu zákona o finanční kontrole. (Viz kapitola IV.3.6 tohoto kontrolního závěru.)

¹¹ Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě; nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

¹² Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹³ Ustanovení § 66 odst. 8 vyhlášky č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

¹⁴ Jednalo se o 24 654 881,22 Kč v roce 2017, o 32 416 473,54 Kč v roce 2018 a o 37 403 419,56 Kč v roce 2019.

¹⁵ Ustanovení § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

¹⁶ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a b) a ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 320/2001 Sb.

¹⁷ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

Zdravotní ústavy:

- realizovaly nákupy bez jasně identifikovaných a zdůvodněných potřeb, aniž by provedly výběr optimální varianty uspokojení potřeby, což mělo negativní vliv na kvalitu předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku¹⁸ (viz kapitola IV.3.6.1 tohoto kontrolního závěru);
- nestanovily měřitelné indikátory očekávaných výsledků pro vyhodnocení veřejných nákupů¹⁹ (viz kapitola IV.3.6.2 tohoto kontrolního závěru);
- nevyhodnocovaly získané věcné, časové a finanční údaje o provedených veřejných nákupech ve vztahu k přípravě a uskutečňování dalších nákupů, čímž nezajistily funkční zpětnou vazbu. Neprováděly tak ani průběžnou kontrolu²⁰ (viz kapitola IV.3.6.3 tohoto kontrolního závěru).

3.7 ZÚ u prověřovaných veřejných nákupů vynaložily (použily) peněžní prostředky v celkové výši přesahující 168 mil. Kč neoprávněně (z toho ZÚ v Ostravě ve výši 11 mil. Kč a ZÚ v Ústí n. L. ve výši 157 mil. Kč), neboť nepostupovaly v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a v souladu s rozpočtovými pravidly. ZÚ pořizovaly nákupy bez zadání veřejné zakázky v zadávacím (výběrovém) řízení, nedodržely zásady transparentnosti a zákazu diskriminace; nepoužily peněžní prostředky nejehospodárnějším způsobem a nepoužily je ani na krytí nezbytných potřeb zdravotního ústavu. NKÚ porušení zákona o zadávání veřejných zakázek zjistil zejména u veřejných zakázek, které ZÚ realizovaly jako zakázky malého rozsahu, resp. nákupy realizované přímým zadáním. Na základě těchto zjištění podal NKÚ oznámení příslušnému správci daně. (Viz kapitola IV.3.7 tohoto kontrolního závěru.)

Doporučení NKÚ

NKÚ doporučuje ve vazbě na působnost Ministerstva zdravotnictví ke zdravotním ústavům:

- zpracovat obsah a rozsah činností zdravotních ústavů včetně jejich postavení ve struktuře orgánů ochrany a podpory veřejného zdraví do koncepce ochrany a podpory zdraví;
- pokud MZd v rámci připravované koncepce pro ZÚ i nadále počítá s poskytováním služeb hrazených, ať již z veřejného zdravotního pojištění nebo přímo jejich odběrateli, ve standardním konkurenčním prostředí, vytvořit podmínky pro postavení ZÚ na tomto trhu, kde působí řada dalších poskytovatelů obdobných služeb;
- přistupovat systematicky k oblasti stanovení výše příspěvku na provoz zdravotních ústavů tak, aby bylo dlouhodobě zajištěno udržitelné financování jejich činností pro stát a eliminovat riziko nedovolené veřejné podpory;
- iniciovat změnu stávajícího systému úhrad služeb poskytovaných v oblasti laboratorních vyšetření a diagnostiky hrazených z veřejného zdravotního pojištění;
- zapojit ZÚ do sdružených nákupů komodit, u nichž by případné společné zadávání s dalšími organizacemi v resortu vedlo k zefektivnění nákupů a úsporám veřejných prostředků;
- sdílet se zdravotními ústavu resortní data o množství a cenách nakupovaných komodit z oblasti laboratorních služeb.

¹⁸ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

¹⁹ Ustanovení § 4 odst. 2 a § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

²⁰ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

NKÚ doporučuje zdravotním ústavům v oblasti veřejných nákupů:

- zavést taková pravidla, která budou vytvářet podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v celém životním cyklu veřejného nakupování²¹.

II. Informace o kontrolované oblasti

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo zdravotnictví, Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě a Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem.

1. Ministerstvo zdravotnictví

Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy mj. pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém²².

MZd je organizační složkou státu a dle zákona o účetnictví vybranou účetní jednotkou²³. MZd je správcem rozpočtové kapitoly²⁴ 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* odpovědným za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole. Má také povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole.

MZd plní funkci zřizovatele vůči zdravotním ústavům²⁵ se všemi právy a povinnostmi podle rozpočtových pravidel²⁶ a zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích²⁷. MZd je povinno působit při řízení zdravotních ústavů tak, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější²⁸.

2. Zdravotní ústavy

Zdravotní ústavy jsou příspěvkovými organizacemi, jejichž úkolem je mimo jiné odbornými výkony napomáhat k plnění úkolů státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví.

²¹ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

²² Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

²³ Ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.

²⁴ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

²⁵ Ustanovení § 86 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.

²⁶ Zákon č. 218/2000 Sb.

²⁷ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²⁸ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

Zdravotní ústavy byly zřízeny k datu 1. 1. 2003 novelou zákona o ochraně veřejného zdraví²⁹. Ke dni 1. 6. 2012 došlo k jejich restrukturalizaci³⁰.

ZÚ jsou právníckými osobami a v právních vztazích, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, jednají svým jménem a nesou odpovědnost z nich vyplývající. Postavení zdravotních ústavů a předmět jejich činnosti jsou upraveny v zákoně o ochraně veřejného zdraví³¹.

Další úkoly zdravotním ústavům stanovuje Ministerstvo zdravotnictví ve statutu.

ZÚ hospodaří s majetkem státu a pravidla při nakládání s ním jsou stanovena zákonem o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. ZÚ hospodaří s peněžními prostředky podle pravidel stanovených rozpočtovými pravidly. ZÚ jsou povinny mít zaveden systém finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole³². Při zadávání veřejných zakázek je povinností zdravotních ústavů postupovat v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek³³.

Následující tabulka č. 1 uvádí za jednotlivé ZÚ základní číselné údaje vztahující se k roku 2019.

Tabulka č. 1: Základní údaje o zdravotních ústavech za rok 2019, resp. k 31. 12. 2019

Popis / zdravotní ústav		ZÚ v Ostravě	ZÚ v Ústí n. L.
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců (za rok)		469,83	429,90
Hodnota aktiv (k 31. 12.) v Kč	Brutto	1 356 169 832,02	966 671 169,67
	Netto	451 447 987,88	345 494 413,70
Výnosy (za rok) v Kč		478 262 774,43	421 604 949,93
Náklady (za rok) v Kč		488 984 197,85	442 727 724,10
Hospodářský výsledek (za rok) v Kč		-10 721 423,42	-21 122 774,17
Příspěvek na provoz celkem (za rok) v Kč		34 055 433,00	35 060 900,00

Zdroj: informace od zdravotních ústavů; rozvahy zdravotních ústavů k 31. 12. 2019 (informační portál Ministerstva financí MONITOR); výkazy zisku a ztráty zdravotních ústavů za rok 2019; rozborů hospodaření zdravotních ústavů za rok 2019.

Pozn.: Příspěvek na provoz je součástí výnosů.

III. Rozsah kontroly

1. Cílem kontroly u Ministerstva zdravotnictví bylo prověřit, jak vykonává zřizovatelské funkce vůči zdravotním ústavům. V souvislosti s tímto cílem zjišťoval NKÚ, zda MZd ve vztahu ke ZÚ provádělo aktivně výkon zřizovatelských funkcí včetně řešení problémových otázek souvisejících s činností a rozvojem zdravotních ústavů.

²⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., byl novelizován zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

³⁰ Zákon č. 115/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Ustanovení § 86 zákona č. 258/2000 Sb.

³² Zákon č. 320/2001 Sb.

³³ Zákon č. 134/2016 Sb.

NKÚ se zaměřil na ověření, zda MZd:

- plnilo své povinnosti stanovené právními předpisy vyplývající z funkce zřizovatele,
- mělo zpracovanou koncepci týkající se činnosti ZÚ,
- stanovilo finanční vztahy ZÚ ke státnímu rozpočtu, tj. i podmínky pro výši příspěvku na provoz,
- pravidelně vyhodnocovalo hospodářský výsledek ZÚ a přijímalo opatření v případě, že hospodaření ZÚ skončilo zhoršeným výsledkem hospodaření.

NKÚ také zjišťoval, zda se MZd zabývalo systémem úhrad nastaveným úhradovou vyhláškou, který se týká zdravotních služeb poskytovaných ZÚ a který nezohledňuje skutečně realizované výkony, ale pouze počet unikátních pojištěnců.

NKÚ také zjišťoval, zda MZd:

- metodicky působilo na činnosti ZÚ v oblasti veřejného nakupování,
- zajišťovalo pro organizace ve své přímé řídicí působnosti, tedy i pro ZÚ, podporu zefektivnění nákupů (např. benchmarking jako techniku pro zjišťování a vyhodnocování informací o nákupech v resortu),
- provádělo společné nákupy a dále NKÚ zjišťoval, jaké komodity byly centrálně nakupovány a jak byly do společných nákupů zapojeny ZÚ,
- mělo nastavený systém pro kontrolu zdravotních ústavů, zda v kontrolovaném období provedlo ve ZÚ kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a zda ověřovalo plnění opatření přijatých zdravotními ústavu k nápravě nedostatků zjištěných kontrolami.

2. Cílem kontroly u zdravotních ústavů bylo prověřit jejich hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu se zaměřením na to, zda ZÚ v oblasti veřejného nakupování naplňují v praxi principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. V souvislosti s tímto cílem zjišťoval NKÚ odpovědi na dvě hlavní kontrolní otázky.

První z těchto otázek se zaměřila na **výsledky hospodaření ZÚ**, přičemž v případech, kdy ZÚ vykazovaly zhoršené výsledky hospodaření, NKÚ zjišťoval příčiny a dopady těchto výsledků a v této souvislosti se zabýval činnostmi ZÚ. Výchozími právními předpisy pro tuto kontrolní otázku byla rozpočtová pravidla, zejména pak ustanovení § 53 tohoto zákona, a rovněž zákon o ochraně veřejného zdraví, zejména pak ustanovení § 86 tohoto zákona.

Druhá z těchto otázek zjišťovala, **zda ZÚ v oblasti veřejného nakupování naplňovaly principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti** (dále také „principy 3E“) **a postupovaly v souladu s právními předpisy**. Definice principů 3E jsou uvedeny v zákoně o finanční kontrole³⁴.

NKÚ se v rámci této kontrolní otázky zaměřil na postupy a úkony, které ZÚ realizovaly v jednotlivých fázích životního cyklu veřejného nákupu (plánování a příprava veřejného nákupu, proces výběru dodavatele a dodání předmětu veřejné zakázky a také vyhodnocení veřejného nákupu). NKÚ přitom prověřil, zda byly nákupy provedeny v souladu s uvedenými principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti definovanými zákonem o finanční kontrole, a rovněž v souladu s požadavky vyplývajícími ze zákona o zadávání veřejných zakázek – zejména zásadami transparentnosti, přiměřenosti a ve vztahu k dodavatelům zásadami

³⁴ Ustanovení § 2 zákona č. 320/2001 Sb.

rovného zacházení a zákazu diskriminace uvedenými v ustanovení § 6 tohoto zákona. Přestože se jedná o dva samostatné právní předpisy, je v případě procesu veřejného nakupování nezbytné zohlednit jejich společné (vzájemně související) působení v rámci tohoto procesu.

NKÚ také prověřoval, jak měly ZÚ oblast veřejného nakupování ve vazbě na principy 3E a související právní předpisy upraveny ve svých vnitřních předpisech. Interní předpisy upravující vnitřní kontrolní systém mají v rámci **veřejného nakupování** zcela zásadní vliv, neboť nastavují **postupy (pravidla) týkající se všech jeho fází**.

V souvislosti s peněžními prostředky, které ZÚ vynakládaly na veřejné nákupy, NKÚ zejména prověřoval, zda tyto prostředky ZÚ vynakládaly v souladu s ustanovením § 53 odst. 4 rozpočtových pravidel.

3. Kontrolováno bylo období let 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

4. Celkové výdaje zdravotních ústavů na úhrady dodavatelům, tj. úhrady za nákupy, což představuje kontrolovatelný objem, činily v kontrolovaném období 1 348 459 551,13 Kč včetně DPH. Kontrolovaný objem peněžních prostředků vynaložených zdravotními ústavu na úhrady nákupů dodavatelům činil 238 677 573,36 Kč včetně DPH. Výše prověřovaného příspěvku na provoz, který ZÚ obdržely v letech 2017–2019, činila 254 356 333 Kč.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Výkon zřizovatelských funkcí Ministerstva zdravotnictví ve vztahu ke zdravotním ústavům

1.1 Ministerstvo nezačlenilo činnosti zdravotních ústavů do svých koncepčních a strategických dokumentů

MZd dle kompetenčního zákona³⁵ mj. zpracovává koncepcí rozvoje svěřených odvětví a řeší stěžejní otázky, které předkládá vládě ČR. Koncepci rozvoje svěřeného odvětví, v níž by jasně definovalo významnost, potřebnost a rozsah služeb poskytovaných zdravotními ústavu pro stát, ale také i postavení ZÚ na trhu v rámci poskytovaných služeb v souladu se zákonem o ochraně veřejného zdraví, od roku 2003 ministerstvo nezpracovalo a vládě ČR nepředložilo.

MZd nestanovilo postavení, zapojení a využití činností zdravotních ústavů ani v dalších dokumentech zpracovaných v rámci národní strategie ochrany zdraví³⁶.

³⁵ Ustanovení § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³⁶ Akční plány pro implementaci národní strategie *Zdraví 2020*; strategický rámec *Zdraví 2030*; *Pandemický plán Ministerstva zdravotnictví*.

MZd v roce 2019 vyzvalo ZÚ³⁷, aby zpracovaly vlastní koncepce jejich činností. V koncepcích zpracovaných ZÚ měla být podrobně analyzována jejich činnost, včetně personálního zajištění jednotlivých činností a předpokládaných zdrojů financování. Tyto koncepce měly být použity jako podklady pro stanovení další strategie MZd v oblasti ochrany veřejného zdraví. MZd do doby ukončení kontroly využilo koncepce předané zdravotními ústavami jen jako podklad k interním pracovním jednáním.

1.2 Ministerstvo nepřistupovalo systematicky ke stanovení výše příspěvku na provoz pro zdravotní ústavy

Příspěvek na provoz se podle rozpočtových pravidel stanoví v případě, že rozpočtované náklady bez příspěvku ze státního rozpočtu překračují rozpočtované výnosy.

MZd požadovalo od ZÚ sestavení vyrovnaného rozpočtu (výkazu o rozpočtu nákladů a výnosů) na roky 2017 až 2019, a to bez příspěvku na provoz (resp. s příspěvkem na provoz v nulové výši), aniž by zohlednilo nepříznivé ekonomické výsledky zdravotních ústavů předchozích let.

To, že pro roky 2017 až 2019 plánované náklady ZÚ bez příspěvku na provoz překračovaly jejich očekávané výnosy, bylo zřejmé ze zdůvodněných požadavků ZÚ na výši příspěvků na provoz. Údaje o výši příspěvku na provoz požadovaného zdravotními ústavami a celkové výši poskytnutého příspěvku jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Příspěvek na provoz zdravotních ústavů v letech 2017–2019 (v Kč)

ZÚ v Ostravě	2017	2018	2019
Požadavek zdravotního ústavu na příspěvek	89 822 000	81 790 244	99 810 000
Příspěvek z MZd celkem	70 450 000*	44 280 000	34 055 433
ZÚ v Ústí n. L.	2017	2018	2019
Požadavek zdravotního ústavu na příspěvek	94 550 000	71 780 000	62 447 253
Příspěvek z MZd celkem	59 550 000*	32 460 000	35 060 900

Zdroj: doklady a informace od MZd.

Vysvětlivka:

* V roce 2017 příspěvek na provoz zahrnoval i příspěvek na výkon státního zdravotního dozoru pro krajské hygienické stanice.

MZd výši příspěvku na provoz pro ZÚ nestanovilo v souladu s rozpočtovými pravidly jako rozdíl rozpočtovaných nákladů a výnosů hlavní činnosti³⁸ a ani nevyužilo možnost vázat výši příspěvku na předem stanovené ukazatele, konkrétně na jednotku výkonů zabezpečovaných ZÚ v rámci činností pro stát. Výši příspěvku na provoz stanovovalo ministerstvo dle jeho vyjádření „... na základě historického nastavení s přihlédnutím k aktuální ekonomické situaci zdravotních ústavů a rozpočtovaným prostředkům v kapitole MZd“.

MZd nezpracovalo metodiku a nestanovilo kritéria, podle kterých postupovalo při stanovování příspěvku na provoz u jím řízených organizací, vč. zdravotních ústavů.

Při stanovení výše příspěvku na provoz pro ZÚ postupovalo MZd nesystematicky.

³⁷ Dopis č. j.: MZDR 31513/2019-1/OPR ze dne 16. 7. 2019.

³⁸ Ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

1.3 Poskytnutí příspěvku na provoz bez stanovení, na které činnosti je konkrétně určen, vytváří riziko vzniku nedovolené veřejné podpory

Příspěvek na provoz pro ZÚ stanovilo MZd bez rozpisu závazných ukazatelů, bez stanovení, na jaké činnosti je konkrétně určen. MZd tak nepředcházelo riziku vzniku nedovolené veřejné podpory³⁹, neboť příspěvek jako kompenzace či vyrovnávací platba neobsahoval popis kompenzačního mechanismu, parametrů pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby. Riziko nedovolené veřejné podpory vyplývá z těchto skutečností:

- MZd se problematikou vztahu mezi poskytováním státní podpory formou vypláceného příspěvku na provoz ZÚ a pravidly veřejné podpory EU nezabývalo.
- MZd poskytuje příspěvek na provoz ze státního rozpočtu na částečné krytí nákladů ZÚ.
- MZd nemá přehled, které z činností vykonávaných ZÚ mají hospodářskou povahu.
- MZd nestanovilo výši příspěvku objektivně a transparentně, tj. podle předem určených ukazatelů.

MZd poskytovalo ZÚ ze státního rozpočtu příspěvek na provoz, aniž by se v této souvislosti zabývalo problematikou nedovolené veřejné podpory.

1.4 Systém úhrad za poskytnuté zdravotní služby ve vybraných odbornostech, hrazených dle přílohy č. 5 úhradových vyhlášek, je pro zdravotní ústavy nevýhodný a vytváří riziko prohlubujících se ztrát při jejich hospodaření

Úhrady za poskytnuté laboratorní služby ve vybraných odbornostech⁴⁰ provádějí zdravotní pojišťovny dle přílohy č. 5 úhradových vyhlášek, kdy rozhodujícím činitelem pro stanovení výše úhrady za poskytnuté zdravotní služby nejsou skutečně uznané výkony, ale počet tzv. unikátních pojištěnců⁴¹.

Pokud byl pojištěnec poskytovatelem zdravotních služeb v konkrétní odbornosti ošetřen v hodnoceném období nebo referenčním období vícekrát, zahrnuje se do počtu unikátních pojištěnců příslušné zdravotní pojišťovny ošetřených v dané odbornosti pouze jednou. Výše úhrady poskytovateli zdravotních služeb v daném roce odpovídá částce vypočtené na jednoho unikátního pojištěnce, kdy do výpočtu vstupuje počet unikátních pojištěnců za rok příslušného referenčního období a objem uznaných výkonů za rok příslušného referenčního období.

³⁹ Vymezení veřejné podpory vyplývá z čl. 107 odst. 1 *Smlouvy o fungování Evropské unie*.

⁴⁰ Zdravotní ústavy poskytovaly služby v odbornostech (802 – lékařská mikrobiologie, 812 – laboratoř farmakologie a toxikologie léčiv, 813 – laboratoř alergologická a imunologická, 814 – laboratoř toxikologická, 816 – laboratoř lékařské genetiky, 817 – laboratoř klinické toxikologie a 818 – laboratoř hematologická).

⁴¹ Ustanovení §3 odst. 1) a 2) vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019 uvádí:

„1) Unikátním pojištěncem se pro účely této vyhlášky rozumí pojištěnec zdravotní pojišťovny ošetřený poskytovatelem v konkrétní odbornosti v hodnoceném nebo referenčním období alespoň jednou, s tím, že není rozhodné, zda se jedná o ošetření v rámci vlastních zdravotních služeb nebo zdravotních služeb vyžádaných, pokud není dále stanoveno jinak.

2) Pokud byl unikátní pojištěnec poskytovatelem v konkrétní odbornosti ošetřen v hodnoceném období nebo referenčním období vícekrát, zahrnuje se do počtu unikátních pojištěnců příslušné zdravotní pojišťovny ošetřených v dané odbornosti pouze jednou.“

Takto nastavený systém úhrad, který nezohledňuje rostoucí počet nákladných pojištěnců⁴², znamenal pro ZÚ v letech 2016 až 2018 roční pokles výnosů v průměru o více než 20 mil. Kč.

ZÚ ve svých ročních zprávách, rozborech hospodaření a v další korespondenci opakovaně MZd upozorňovaly na negativní dopad systému úhrad dle přílohy č. 5 úhradové vyhlášky do výnosů zdravotních ústavů. ZÚ v Ostravě například v roční zprávě za rok 2018 uvedl následující ilustrační příklad nejnákladnějšího pacienta:

Částka připadající u ZÚ v Ostravě na jednoho unikátního pojištěnce vycházející z referenčního období	1 800 bodů	1 400 Kč
	Počet vykázaných bodů za provedené laboratorní výkony za rok	Úhrada od zdravotní pojišťovny
Jeden nákladný pojištěnec XY	110 678	1 400 Kč

Z uvedeného příkladu vyplývá, že zdravotní ústav v souvislosti s provedenými laboratorními výkony vykázal zdravotní pojišťovně u jednoho nákladného pojištěnce výkony v hodnotě 110 678 bodů, ovšem výše úhrady vycházela z částky připadající na jednoho unikátního pojištěnce a odpovídala hodnotě 1 800 bodů.

Úhrady zdravotních služeb ze strany zdravotních pojišťoven byly za období let 2017 až 2019 nejvýznamnější částí výnosů zdravotních ústavů.

Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že **systém úhrady zdravotních služeb poskytovaných zdravotními ústavy** hrazených dle přílohy č. 5 úhradové vyhlášky, kdy zdravotní pojišťovny provedly propočet uznaných zdravotních výkonů na průměrnou hodnotu za jednoho unikátního pojištěnce, **byl a je pro zdravotní ústavy prokazatelně ekonomicky nevýhodný**, tj. úhrada od zdravotních pojišťoven neodpovídala skutečnému objemu uznaných zdravotních výkonů, zejména u tzv. nákladných pojištěnců.

Tabulka č. 3: Úhrady zdravotním ústavům od zdrav. pojišťoven v letech 2016 až 2018 (v Kč)

Úhrady v roce	Poskytnutá péče (služby)	Celkem ZÚ v Ostravě	Celkem ZÚ v Ústí n. L.
2016	Uznaná	200 941 237,04	188 035 144,04
	Uhrazená	181 161 573,22	168 301 315,60
	Rozdíl (<i>uhrazená minus uznaná</i>)	-19 779 663,82	-19 750 937,66
2017	Uznaná	200 186 795,00	175 352 894,16
	Uhrazená	179 132 346,26	163 061 109,19
	Rozdíl (<i>uhrazená minus uznaná</i>)	-21 054 448,74	-12 291 784,97
2018	Uznaná	230 726 918,58	153 334 507,90
	Uhrazená	196 238 515,20	136 891 724,73
	Rozdíl (<i>uhrazená minus uznaná</i>)	-34 488 403,38	-15 615 584,32

Zdroj: doklady a informace od zdravotních ústavů.

Pozn.: Rok 2016 je v tabulce uveden pro možnost porovnání s následujícími lety 2017 a 2018. Rok 2019 není v tabulce uveden, jelikož konečné vyúčtování úhrad za rok 2019 nebylo od všech zdravotních pojišťoven v době kontroly NKÚ provedeno.
U ZÚ v Ústí n. L. nejsou ve zpracování zohledněny regulace a bonifikace ze strany zdravotních pojišťoven, proto nesouhlasí rozdíl (*uhrazená minus uznaná*) v letech 2016 a 2018.

⁴² Nákladný pojištěnec – pojištěnec s vyšší četností opakovaných nákladných vyšetření za rok.

Roční ztráta (ušlá část výnosů z důvodu rozdílu mezi uznanými a uhrazenými zdravotními službami), vzniklá takto nastaveným systémem financování zdravotních služeb poskytovaných zdravotními ústavy, přesáhla v roce 2018 u ZÚ v Ostravě 34 mil. Kč a u ZÚ v Ústí n. L. 15 mil. Kč.

MZd do ukončení kontroly NKÚ neiniciovalo, v součinnosti s účastníky dohodovacího řízení, systémovou změnu způsobu úhrady zdravotních služeb v oblasti laboratorních vyšetření a diagnostiky hrazených z veřejného zdravotního pojištění, která by odstranila anebo alespoň snížila každoročně vznikající rozdíly mezi uznanými a uhrazenými zdravotními výkony ze strany zdravotních pojišťoven.

1.5 Využívání institutu centrálního zadavatele a další podpora zefektivnění nákupů pro organizace v přímé řídicí působnosti Ministerstva zdravotnictví

MZd na své přímo řízené organizace působilo v oblasti veřejného nakupování obecně zejména formou „resortních“ vnitřních předpisů⁴³.

MZd má jako ústřední orgán státní správy, který má alespoň dvě podřízené organizace, povinnost mít zavedený resortní systém centralizovaného zadávání (dále také „RS CZ“) a v něm centralizovaně pořizovat komodity, a to podle pravidel pro vytvoření a provoz RS CZ⁴⁴. V RS CZ pořizují centrální zadavatelé povinné i resortní komodity⁴⁵ pro potřeby všech organizací daného resortu. Povinné komodity v RS CZ byly stanoveny usnesením vlády⁴⁶ a zahrnují např. elektrickou energii, osobní vozidla či kancelářskou techniku a zařízení.

Pro nákupy v resortu mělo MZd od roku 2012 zaveden RS CZ. Ministerstvo v kontrolovaném období nakupovalo v rámci RS CZ komodity elektrická energie a plynná paliva, a to formou nákupů na komoditní burze. V rámci tohoto RS CZ nakupovaly elektrickou energii a plynná paliva také ZÚ.

Pro využívání další formy centralizovaného zadávání, centrální nákup státu, mělo MZd vytvořen nezbytný předpoklad v podobě smlouvy o centralizovaném zadávání uzavřené mezi Ministerstvem financí, MZd a organizacemi v jeho resortu.

Problematicke zefektivnění nákupů ZÚ se MZd plánovalo věnovat v průběhu roku 2020. Ke dni ukončení kontroly NKÚ nebyl proces přípravy nástrojů pro podporu nákupů ZÚ z důvodu mimořádných úkolů příslušných útvarů v souvislosti s epidemickou situací COVID-19 ukončen.

⁴³ Jednalo se například o příkaz ministra č. 12/2012 „Protikorupční strategie Ministerstva zdravotnictví pro přímo řízené organizace“; příkaz ministra č. 20/2012 „Resortní pravidla systému centralizovaného zadávání VZ“; příkaz ministra č. 19/2012 „Pravidla elektronizace VZ v resortu MZd ČR“; příkaz ministra č. 13/2018 „Vybrané zásady transparentního hospodaření PŘO v oblasti nákupu a služeb“; příkaz ministra č. 22/2019 „Resortní interní protikorupční program Ministerstva zdravotnictví ČR“.

⁴⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 563, *k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy*.

⁴⁵ Komodity specifické pro daný resort, které nejsou povinně pořizovány.

⁴⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. ledna 2016 č. 24, *k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek v návaznosti na pravidla pro centrální nákup státu*.

1.6 Kontrolní činnost Ministerstva zdravotnictví ve vztahu ke zdravotním ústavům

Finanční kontrola je dle zákona o finanční kontrole součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. MZd provedlo od doby restrukturalizace sítě zdravotních ústavů (tj. od 1. 6. 2012) pouze jednu veřejnosprávní kontrolu, a to u ZÚ v Ostravě, kde zjistilo závažné nedostatky týkající se neúčelného, neekonomického a neefektivního vynakládání peněžních prostředků státu a uložilo provést opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Kontrolu plnění těchto opatření MZd neprovedlo. V návaznosti na nedostatky zjištěné kontrolou u ZÚ v Ostravě nepřijalo opatření, případně nezpracovalo pokyn pro jím přímo řízené organizace ke zjištěným rizikovým oblastem. První veřejnosprávní kontrolu u ZÚ v Ústí n. L. zahájilo MZd dle svého sdělení v říjnu 2020.

2. Výsledky hospodaření zdravotních ústavů

2.1 Hospodaření zdravotních ústavů skončilo v letech 2017, 2018 a 2019 ztrátou; skutečná výše nákladů a výnosů zdravotních ústavů neodpovídala jejich rozpočtované výši

Hospodaření ZÚ za roky 2017, 2018 a 2019 skončilo po zahrnutí příspěvku na provoz ztrátou. Údaje o celkových nákladech, výnosech, výsledku hospodaření a zřizovatelem poskytnutém příspěvku na provoz ZÚ v letech 2017 až 2019 jsou uvedeny v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4: Celkové náklady a výnosy ZÚ za účetní období 2017 až 2019 (v Kč)

Popis	2017	2018	2019
ZÚ v Ostravě			
Náklady celkem	462 861 558,33	489 981 079,08	488 984 197,85
Výnosy celkem	446 938 287,33	476 750 021,73	478 262 774,43
HV po zdanění (běžného účet. období)	-15 923 271,00	-13 231 057,35	-10 721 423,42
Příspěvek na provoz od zřizovatele*	48 950 000,00	44 280 000,00	34 055 433,00
ZÚ v Ústí n. L.			
Náklady celkem	443 928 071,86	438 983 920,13	442 727 724,10
Výnosy celkem	433 780 818,38	436 194 710,00	421 604 949,93
HV po zdanění (běžného účet. období)	-10 147 253,48	-2 789 210,13	-21 122 774,17
Příspěvek na provoz od zřizovatele*	59 550 000,00	32 460 000,00	35 060 900,00

Zdroj: výkazy zisku a ztráty sestavené k 31. 12. 2017, 2018 a 2019; rozborů hospodaření ZÚ; roční zprávy ZÚ.

Vysvětlivka:

* Údaj o skutečné výši příspěvku na provoz poskytnutého zřizovatelem. Poskytnutý příspěvek na provoz je součástí výnosů.

ZÚ sestavily na roky 2017 až 2019 vyrovnané rozpočty. ZÚ každoročně zadávaly výkazy o rozpočtu nákladů a výnosů do *Centrálního systému účetních informací státu*, přičemž dle pokynů MZd neměly ZÚ vyplňovat hodnotu k položce „příspěvek na provoz od zřizovatele“. Také ve schválených rozpočtech ZÚ měla rozpočtová položka „příspěvek na provoz od zřizovatele“ vždy nulovou hodnotu. To mělo také vliv na skutečnost, že skutečná výše nákladů a výnosů ZÚ v průběhu let 2017 až 2019 neodpovídala jejich rozpočtované výši.

Přestože ZÚ učinily řadu dílčích opatření, které měly snížit riziko zhoršeného hospodářského výsledku, k zajištění vyrovnaní hospodářského výsledku ve skutečnosti nedošlo.

Zásadní vliv na výsledek hospodaření zdravotních ústavů měly tyto faktory:

- **růst osobních nákladů** vyvolaný legislativní úpravou platových tarifů, přičemž u laboratorní činnosti toto zvýšení platových tarifů nebylo kompenzováno zvýšením úhrad za zdravotní služby,
- **systém úhrady zdravotních služeb** poskytovaných zdravotními ústavu, které jsou hrazeny podle přílohy č. 5 úhradové vyhlášky,
- **snížení výnosů ze služeb pro potřeby státního zdravotního dozoru** (dále také „SZD“) poskytovaných krajským hygienickým stanicím (dále také „KHS“) o hodnotu DPH odvedenou zpět do státního rozpočtu v souvislosti s přesunem prostředků na realizaci SZD do rozpočtu KHS,
- **klesající výše poskytnutého příspěvku na provoz** od zřizovatele, tedy od MZd.

2.2 Příčinou zhoršeného hospodářského výsledku zdravotních ústavů na straně nákladů byl růst mzdových nákladů, způsobený každoročním navyšováním platových tarifů podle nařízení vlády

Mzdové a s tím související náklady činily více než 50 % celkových nákladů ZÚ. V letech 2017 až 2019 tyto náklady ZÚ rostly. Příčinou růstu bylo každoroční zvyšování platových tarifů zaměstnancům ZÚ, ke kterým docházelo na základě nařízení vlády v oblasti odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě a státních zaměstnanců⁴⁷. Navyšování tarifních platů nebylo zdravotním ústavům kompenzováno zvýšenými úhradami za zdravotní služby ani navýšením příspěvku na provoz.

Zdravotní pojišťovny hradí poskytovatelům zdravotních služeb za poskytnuté zdravotní služby v souladu s úhradovou vyhláškou⁴⁸, pokud se nedohodnou s poskytovateli jinak. Součástí úhrady poskytovatelům zdravotních služeb je i provozní režie, tj. i náklady na mzdy. Navýšení dle úhradových vyhlášek v kontrolovaném období plně nekorespondovalo s navýšením platů zdravotnických pracovníků dle vládních nařízení. Nárůst mzdových nákladů zdravotní pojišťovny částečně zohlednily např. navýšením paušální úhrady za jeden ošetrovací den u poskytovatelů lůžkové péče nebo jiným mechanismem výpočtu, který je dohodnut v rámci dohodovacího řízení MZd a dalších zúčastněných subjektů. U segmentu laboratoří ke kompenzacím mzdových nákladů úpravou mechanismu výpočtu v rámci systému úhrad ze strany zdravotních pojišťoven nedošlo.

Tabulka č. 5: Vývoj počtu zaměstnanců a osobních nákladů zdravotních ústavů v letech 2017 až 2019

Popis	2017	2018	2019
ZÚ v Ostravě			
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců	452,18	459,00	469,83
Osobní náklady (v Kč)	243 118 748,09	263 150 698,68	278 102 540,85
ZÚ v Ústí n. L			
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců	468,54	449,55	429,90
Osobní náklady (v Kč)	233 499 587,27	243 982 131,17	248 722 344,53

Zdroj: doklady a informace od zdravotních ústavů.

⁴⁷ Nařízení vlády č. 564/2006 Sb.; nařízení vlády č. 341/2017 Sb.

⁴⁸ Úhradové vyhlášky č. 348/2016 Sb., č. 353/2017 Sb. a č. 201/2018 Sb. účinné v kontrolovaném období.

2.3 Změnou financování služeb spojených se státním zdravotním dozorem došlo k poklesu výkonů zdravotních ústavů a tedy i jejich výnosů

V roce 2017 poskytlo MZd peněžní prostředky na služby spojené se SZD zdravotním ústavům v rámci příspěvku na provoz. ZÚ pak poskytovaly krajským hygienickým stanicím laboratorní služby v rozsahu přiděleného příspěvku. Od 1. 1. 2018 došlo ke změně financování služeb spojených se SZD. MZd přidělilo prostředky KHS a ZÚ pak provedené služby KHS průběžně fakturovaly. To mj. znamenalo, že ZÚ fakturovaly KHS služby vč. DPH, a došlo tak k významnému snížení výnosů. ZÚ vyčíslily snížení svých výnosů v důsledku zatížení služeb poskytovaných KHS daní z přidané hodnoty o cca 4 až 5 mil. Kč ročně.

2.4 Zdravotní ústavy nesledovaly náklady spojené s činnostmi pro výkon státního zdravotního dozoru a dalšími činnostmi pro stát ve svém účetnictví odděleně od ostatních činností; při použití příspěvku na provoz existuje riziko nedovolené veřejné podpory

ZÚ ve svém účetnictví nesledovaly odděleně náklady a výnosy spojené s činnostmi, které zajišťovaly pro výkon SZD a dalšími výkony prováděnými pro potřeby státu od ostatních činností, tedy dalších poskytovaných služeb. ZÚ tak nemohou spolehlivě vyčíslit skutečné náklady vynaložené na činnosti, které zajišťovaly pro výkon SZD a další výkony provedené pro potřeby státu. ZÚ nemají pro jednotlivé výkony zpracovány samostatné, průběžně aktualizované nákladové kalkulace. NKÚ tak nemohl vyhodnotit, zda ZÚ v souvislosti s poskytováním výše uvedených služeb vytváří zisk či ztrátu.

Vyčíslení nákladů souvisejících se zajištěním činností v rámci SZD a ostatních výkonů pro stát

MZd v roce 2019 v souvislosti se stanovením další strategie v oblasti ochrany veřejného zdraví požádalo ZÚ o zpracování jejich koncepcí, ve kterých mělo být ve vazbě na poskytované činnosti také analyzováno personální zajištění a předpokládané zdroje financování (viz kapitola IV.1.1 tohoto kontrolního závěru). ZÚ ve svých koncepcích provedly finanční vyčíslení nezbytně nutných nákladů potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD pro KHS a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu. Vyčíslení provedly formou zjednodušených analýz (založených zejména na kvalifikovaném odhadu), neboť ZÚ ve svém účetnictví tyto náklady odděleně nesledovaly. Vybrané údaje z tohoto vyčíslení jsou uvedeny v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Vyčíslení ročních nákladů potřebných na zajištění činností prováděných v rámci státního zdravotního dozoru a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu (kvalifikovaný odhad ZÚ) provedené v roce 2019

Popis	ZÚ v Ostravě	ZÚ v Ústí n. L.
Počet zaměstnanců potřebných pro činnosti pro stát	180	174*
Podíl počtu zaměstnanců potřebných pro činnosti pro stát na celkovém počtu zaměstnanců	39 %	40 %
Roční náklady potřebné na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu	141 mil. Kč	142 mil. Kč
Podíl nákladů potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu na celkových nákladech ZÚ	29 %	32 %
Podíl mzdových nákladů v nákladech potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu	68 %	68 %
Podíl příspěvku na provoz od zřizovatele a výnosů ze SZD** na odhadovaných ročních nákladech potřebných na zajištění činností prováděných v rámci SZD a dalších výkonů prováděných pro potřeby státu	50 %	45 %

Zdroj: doklady a informace od zdravotních ústavů.

Vysvětlivky:

* Nad tento počet ZÚ v Ústí n. L. ještě uvedl 53 pracovníků podílejících se na prevenci HIV/AIDS a podpoře zdraví.

** Příspěvek na provoz od zřizovatele a výnosy ze SZD (od KHS) v roce 2018.

Z údajů uvedených v tabulce č. 6 vyplývá, že cca 40 % zaměstnanců ZÚ je potřeba pro zajištění činností pro stát. Roční náklady potřebné k zajištění činností pro SZD a dalších činností pro stát vyčísly ZÚ na částku přesahující 140 mil. Kč; tyto náklady se podílely na celkových nákladech ZÚ z cca 30 %. V nákladech potřebných k zajištění činností pro SZD a dalších činností pro stát jsou nejvýznamnější mzdové náklady, které se na nich podílely z 68 %. Z posledního řádku tabulky vyplývá, že příspěvek na provoz od zřizovatele a výnosy za SZD se podílely na ZÚ vyčíslených nákladech potřebných k zajištění činností pro SZD a dalších činností pro stát z cca 45 až 50 %.

Při použití příspěvku na provoz existuje riziko nedovolené veřejné podpory

ZÚ v letech 2017 až 2019 obdržely od zřizovatele příspěvek na provoz v celkové výši 254 356 333 Kč. K výši poskytnutého příspěvku na provoz a jeho čerpání během roku MZD nestanovilo žádné ukazatele. ZÚ ve svém účetnictví nesledovaly odděleně náklady a výnosy spojené s činnostmi, které zajišťují pro výkon SZD a pro stát od ostatních služeb, které poskytovaly ve standardním konkurenčním prostředí. Při použití příspěvku na provoz tak existuje riziko nedovolené veřejné podpory, a to zejména při jeho použití ke krytí mzdových a provozních nákladů, bez možnosti spolehlivě ověřit, zda se tyto náklady vztahovaly pouze k činnostem, které ZÚ zajišťovaly pro výkon SZD a pro stát.

2.5 ZÚ v Ostravě ke konci jednotlivých let kontrolovaného období nadhodnocoval zůstatek fondu reprodukce majetku

ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu se zákonem o účetnictví⁴⁹ a jeho prováděcí vyhláškou⁵⁰, neboť neúčtoval o snížení fondu reprodukce majetku o část nekrytou finančními prostředky,

⁴⁹ Ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 8 a § 31 odst. 1 a odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 563/1991 Sb.

⁵⁰ Ustanovení § 66 odst. 8 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

a neuchoval záznamy, ze kterých vyplývala výše zjištěných rozdílů. Uvedeným postupem ZÚ v Ostravě v účetních závěrkách za roky 2017, 2018 a 2019 v údajích za běžné účetní období nadhodnotil zůstatek účtu 416 – *Fond reprodukce majetku, fond investic* minimálně (dle jeho algoritmu výpočtu) o 24 654 881,22 Kč v roce 2017, o 32 416 473,54 Kč v roce 2018 a o 37 403 419,56 Kč v roce 2019 ve výkazech rozvaha. Souvztažně je uvedena nesprávnost zobrazena v účetních závěrkách podhodnocením zůstatků účtů 649 – *Ostatní výnosy z činnosti* a 408 – *Opravy předcházejících účetních období*.

ZÚ v Ostravě dále v rozporu s výše uvedenou vyhláškou neuvedl v příloze účetních závěrek sestavených k 31. 12. 2017, 2018 a 2019 zdůvodnění, proč nebylo možno krýt fond reprodukce majetku finančními prostředky.

ZÚ v Ostravě rovněž nepostupoval v souladu se svými vnitřními předpisy (směrnicemi⁵¹), neboť i podle nich měl nekrytou část fondu reprodukce majetku proúčtovat a v příloze účetní závěrky zdůvodnit, proč nebylo možno krýt fond reprodukce majetku finančními prostředky.

3. Veřejné nakupování zdravotních ústavů

3.1 Většina výdajů zdravotních ústavů na veřejné nákupy probíhala formou veřejných zakázek malého rozsahu

ZÚ vynaložily v letech 2017 až 2019 na úhrady dodavatelům za provedené nákupy celkem částku 1 348 459 551,13 Kč. Z toho významnou část výdajů ve výši 1 149 723 233,19 Kč vynaložily ZÚ na úhrady nákupů pořízených v rámci veřejných zakázek malého rozsahu (vč. přímých objednávek). **Podíl výdajů na úhrady nákupů pořízených v rámci veřejných zakázek malého rozsahu (dále také „VZMR“) na výdajích za celkové nákupy tak představoval 85,26 %. Z takto vysokého podílu nákupů realizovaných mimo zadávací řízení podle zákona⁵² vyplývá zvýšené riziko nedodržení zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, a tedy i principů 3E. Toto riziko by měla nakupující organizace eliminovat nastavením pravidel (postupů) pro veřejné zakázky malého rozsahu v rámci vnitřních předpisů (např. pro stanovení lhůty pro podání nabídek, předpokládané hodnoty, váhy hodnotících kritérií a metody pro jejich hodnocení apod.).** Podrobnosti za jednotlivé ZÚ jsou uvedeny v následujících tabulkách č. 7 a 8. **V souvislosti s VZMR bylo kontrolou zjištěno porušení některé z uvedených zásad u nákupů převyšující 31 mil. Kč (viz dále bod IV.3.7 tohoto kontrolního závěru).**

⁵¹ Ustanovení bodu 14. „směrnice č. II“ upravující „HARMONOGRAM ÚČETNÍCH ZÁVĚREK V PRŮBĚHU ROKU, ROČNÍ ÚČETNÍ UZÁVĚRKY A ZÁVĚRKY“ a ustanovení bodu 3.4. „směrnice č. IV“ upravující „OBĚH ÚČETNÍCH DOKLADŮ“, které byly součástí směrnic o účetnictví ZÚ v Ostravě účinných od 1. 1. 2017, 1. 1. 2018 a 1. 1. 2019.

⁵² Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Tabulka č. 7: Rozdělení výdajů ZÚ v Ostravě podle výběrů dodavatelů (v Kč)

Popis	2017	2018	2019
Výdaje celkem	561 452 628,89	513 529 640,92	530 850 774,61
Úhrady dodavatelům (nákupy – dodávky, služby, stavební práce)	293 993 380,97	220 693 338,65	214 498 032,51
Z toho podle období provedení:			
• na základě výběrů dodavatelů provedených v daném roce	278 545 791,17	205 537 288,24	203 987 927,53
• na základě výběrů dodavatelů provedených v předcházejících letech	15 447 589,80	15 156 050,41	10 510 104,98
Z toho podle způsobu zadání veřejné zakázky:			
➤ výdaje na veřejné zakázky zadané v zadávacím řízení dle zákona	18 045 960,15	21 738 548,12	43 753 554,67
➤ výdaje na VZMR (vč. přímých objednávek)	275 947 420,82	198 954 790,53	170 744 477,84

Zdroj: sdělení ZÚ v Ostravě.

Z údajů v tabulce č. 7 vyplývá, že ZÚ v Ostravě v letech 2017 až 2019 vynaložil 729 184 752,13 Kč na úhrady dodavatelům za provedené nákupy. Tato částka představuje 45,41 % celkových výdajů zdravotního ústavu. Zbývající část výdajů připadala zejména na platy zaměstnanců.

Z tabulky rovněž vyplývá, že na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v rámci VZMR (včetně přímých objednávek), vynaložil ZÚ v Ostravě za uvedené období 88,54 % z výdajů uhrazených dodavatelům za provedené nákupy; v absolutní hodnotě se jednalo o částku 645 646 689,19 Kč. Pouze 11,46 % z výdajů uhrazených dodavatelům za provedené nákupy vynaložil ZÚ v Ostravě na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v zadávacích řízeních podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Tabulka č. 8: Rozdělení výdajů ZÚ v Ústí n. L. podle výběrů dodavatelů (v Kč)

Popis	2017	2018	2019
Výdaje celkem	448 220 458,00	453 093 208,00	479 590 434,00
Úhrady dodavatelům (nákupy – dodávky, služby, stavební práce)	206 402 938,00	203 826 609,00	209 045 252,00
Z toho podle období provedení:			
• na základě výběrů dodavatelů provedených v daném roce	169 617 177,00	157 492 276,00	162 112 435,00
• na základě výběrů dodavatelů provedených v předcházejících letech	36 785 761,00	46 334 333,00	46 932 817,00
Z toho podle způsobu zadání veřejné zakázky:			
➤ výdaje na veřejné zakázky zadané v zadávacím řízení dle zákona	31 295 702,00	43 587 474,00	40 315 079,00
➤ výdaje na VZMR (vč. přímých objednávek)	175 107 236,00	160 239 135,00	168 730 173,00

Zdroj: sdělení ZÚ v Ústí n. L..

Z údajů v tabulce č. 8 vyplývá, že ZÚ v Ústí n. L. v letech 2017 až 2019 vynaložil 619 274 799 Kč na úhrady dodavatelům za provedené nákupy. Tato částka představuje 44,85 % celkových výdajů zdravotního ústavu. Zbývající část výdajů připadala zejména na platy zaměstnanců.

Z tabulky dále vyplývá, že na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v rámci VZMR (včetně přímých objednávek), vynaložil ZÚ v Ústí n. L. za uvedené období 81,40 % z výdajů

uhrazených dodavatelům za provedené nákupy; v absolutní hodnotě se jednalo o částku 504 076 544 Kč. Pouze 18,60 % z výdajů uhrazených dodavatelům za provedené nákupy vynaložil ZÚ v Ústí n. L. na úhradu nákupů od dodavatelů, kteří byli vybráni v zadávacích řízeních podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

3.2 Vnitřní předpisy zdravotních ústavů neupravovaly pravidla vytvářející praktické podmínky pro veřejné nakupování.

Kontrolou bylo zjištěno, že ředitelé zdravotních ústavů **nepostupovali v souladu se zákonem⁵³, neboť v kontrolovaném období 2017 až 2019 nezavedli ve zdravotních ústavech vnitřní kontrolní systém, který by vytvářel podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy v oblasti veřejného nakupování.**

Vnitřní kontrolní systém ZÚ s ohledem na principy 3E nezahrnoval zejména nastavení podstatných praktických pravidel v souvislosti s plánováním a přípravou veřejného nákupu, procesem výběru dodavatele a dodáním předmětu veřejné zakázky a taky vyhodnocením veřejného nákupu. Převážně pouze odkazoval na obecně závazné právní předpisy. Mezi nejzásadnější pravidla, která neměly oba ZÚ upraveny, patřila pravidla:

- pro **analýzu potřeby** spočívající v odůvodnění, ale i samotné identifikaci potřeby, která měla být veřejným nákupem uspokojena, dále pro stanovení způsobu uspokojení identifikované potřeby a výběr optimální varianty jejího uspokojení a rovněž pro stanovení měřitelného ukazatele (indikátoru) pro vyhodnocení toho, zda pořízený předmět veřejné zakázky (dále také „VZ“) dosahuje zamýšlených účinků na činnost zdravotního ústavu, kvůli níž byl pořízen. Nenastavením postupů (pravidel) pro analýzu potřeby tak nebyl naplněn ani smysl **předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku**;
- pro **sledování a agregaci veřejných zakázek se stejným či podobným předmětem plnění** včetně VZMR za účelem předcházení dělení zakázek, resp. zadání zakázky v jiném (mírnějším) režimu;
- pro **provádění průzkumu trhu** za účelem posouzení aktuální situace na trhu z důvodu seznámení se s tím, které produkty, možnosti, trendy, parametry, řešení, varianty apod. trh nabízí. Stejně tak neměly nastavena pravidla pro monitorování a analýzu dosavadních, v minulosti uzavřených dlouhodobých smluvních vztahů, na základě kterých byly naplňovány aktuální potřeby, tj. pro ověření výhodnosti těchto smluv **vzhledem k aktuální situaci na trhu** nakupovaného předmětu plnění;
- pro **stanovení požadavků na technické podmínky** předmětů plnění veřejných zakázek a pro **posuzování splnění stanovených požadavků na technické podmínky a další kvalitativní parametry** nabízených předmětů VZ – tj. postupy (pravidla) pro ověření, zda nabízený předmět plnění VZ má požadované (kvalitativní/technické) parametry, a tedy i užité vlastnosti;
- pro **stanovení formy obchodních podmínek** v rámci zadávacích (výběrových) řízení, tj. stanovení obchodních podmínek formou vlastního závazného návrhu smlouvy nebo přenechání zpracování návrhu smlouvy účastníkovi zadávacího řízení;
- pro **průběh kontroly plnění** předmětu VZ z hlediska věcného, časového, finančního i kvalitativního.

⁵³ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a b) a ustanoveními § 25 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 320/2001 Sb.

- pro **provádění (zpracovávání) zpětné vazby** týkající se realizovaných veřejných nákupů, respektive veřejných zakázek **a využívání (uplatňování) výsledků této zpětné vazby** v následujících nákupech (zakázkách). Nenastavením postupů (pravidel) pro provádění (zpracovávání) zpětné vazby tak nebyl naplněn ani smysl **průběžné kontroly**.

Některé z výše uvedených postupů ZÚ v Ostravě v průběhu kontroly NKÚ již v obecné formě zapracoval do svého interního předpisu upravujícího postupy při zadávání veřejných zakázek. ZÚ v Ústí n. L. v průběhu kontroly NKÚ připravoval úpravu směrnice o nákupu, přičemž plánoval některé z uvedených postupů do této směrnice zapracovat.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že u ZÚ v Ostravě byl pověřen⁵⁴ zajištěním předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku pouze příkazce operace, přestože měl tuto kontrolu zajišťovat podle zákona a jeho prováděcí vyhlášky⁵⁵ rovněž správce rozpočtu, který mj. v rámci této kontroly ověřuje, zda je připravovaná výdajová operace v souladu se schválenými veřejnými výdaji – rozpočtem. Stejný nedostatek v nastavení předběžné řídicí kontroly před vznikem závazku byl zjištěn rovněž i u ZÚ v Ústí n. L.

Dále bylo kontrolou u ZÚ v Ostravě zjištěno, že v kontrolovaném období sloučil funkci správce rozpočtu s funkcí hlavní účetní s odůvodněním, že je organizací s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik, s tím, že o tom rozhodlo MZd dopisem⁵⁶ z roku 2003. ZÚ v Ostravě tak vycházel při sloučení uvedených funkcí v letech 2017 až 2019 z cca 14 až 16 let starého dopisu MZd, přičemž vůbec nezareagoval na změnu, kdy se k 1. 6. 2012 stal na základě zákona⁵⁷ nástupnickou organizací zrušených zdravotních ústavů se sídly v Jihlavě, Brně, Olomouci a ve Zlíně, což vedlo logicky i ke změně pravděpodobnosti výskytu nepřiměřených rizik. ZÚ v Ostravě v této souvislosti nevyvinul žádnou iniciativu, v jejímž rámci by provedl zjištění a vyhodnocení rizik a zjistil, zda je skutečně orgánem veřejné správy s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik⁵⁸ a zda je tedy možné, aby uvedené funkce sloučil.

3.3 V kontrolovaném období byl ve zdravotních ústavech vykonán pouze jeden interní audit zaměřený na veřejné nakupování

Podle zákona o finanční kontrole zahrnuje vnitřní kontrolní systém mj. interní audit. V souvislosti s veřejným nakupováním NKÚ rovněž prověřoval výkon interního auditu ve ZÚ. Kontrolou bylo zjištěno, že ZÚ v Ostravě neměl až do 31. 12. 2018 zřízen útvar interního auditu, přičemž nezřízení tohoto útvaru zdůvodňoval stejným dopisem MZd z roku 2003 (viz kapitola IV.3.2 tohoto kontrolního závěru), ve kterém bylo uvedeno, že vzhledem k jeho velikosti a možnostem MZd souhlasí s nahrazením funkce interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly. ZÚ v Ostravě nezareagoval na změnu (viz kapitola IV.3.2 tohoto kontrolního závěru),

⁵⁴ Dokument *Systém finanční kontroly* ze dne 2. 1. 2017 včetně jeho nedílné součásti – přílohy č. 1 s názvem *Vnitřní kontrolní systém Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě*; dokument *Systém finanční kontroly* ze dne 2. 1. 2018 včetně jeho nedílné součásti – přílohy č. 1 s názvem *Vnitřní kontrolní systém Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě*; dokument *Systém finanční kontroly* ze dne 18. 9. 2018 včetně jeho nedílné součásti – přílohy č. 1 s názvem *Vnitřní kontrolní systém Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě*.

⁵⁵ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb. a ustanovení § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

⁵⁶ Dopis Ministerstva zdravotnictví č. j. 35333/2003 ze dne 31. 03. 2003.

⁵⁷ Zákon č. 115/2012 Sb.

⁵⁸ Ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb.

kteřá k 1. 6. 2012 vedla k nárůstu počtu jeho zaměstnanců, nárůstu závazků i majetku (s nímž měl příslušnost hospodařit), ke změně jeho struktury, a tím i ke změně stupně obtížnosti jeho vnitřního řízení. ZÚ v Ostravě v této souvislosti nevyvinul až do roku 2018 žádnou iniciativu, která by vedla k zřízení útvaru interního auditu. Útvar interního auditu vznikl u tohoto zdravotního ústavu (v reakci na provedenou kontrolu MZd) ke dni 1. 1. 2019, přičemž pozice interního auditora byla obsazena později, a to ke dni 1. 4. 2019. Od tohoto data do konce roku 2019 vykonal interní audit tři audity, přičemž žádný z nich nebyl zaměřen na veřejné nakupování. Ve ZÚ v Ústí n. L. byla interní auditorka jmenována k 1. 1. 2013. V kontrolovaném období bylo ve ZÚ v Ústí n. L. vykonáno celkem 12 interních auditů, přičemž pouze jeden z nich byl zaměřen mj. na veřejné nakupování. V souvislosti s veřejným nakupováním neobsahoval tento audit žádné zjištění. Z uvedeného vyplývá, že **v kontrolovaném období byl ve ZÚ vykonán pouze jeden interní audit zaměřený na veřejné nakupování, přestože výdaje na tyto nákupy činily cca 1,3 mld. Kč, což bylo 45 % celkových výdajů ZÚ (viz tabulky č. 7 a 8).** Vzhledem k zjištěným nedostatkům uvedeným dále v kapitole IV.3.7 **považuje NKÚ výkon interního auditu v této oblasti za nedostatečný.**

3.4 Zdravotní ústavy přistupovaly odlišně k prověřování dlouhodobých smluv

Na vzorku celkem šesti dlouhodobých smluv (tři v případě ZÚ v Ostravě a tři v případě ZÚ v Ústí n. L.), na jejichž základě byly v době kontroly naplňovány aktuální potřeby ZÚ alespoň pět let, NKÚ zjistil, že ZÚ v Ostravě v kontrolovaném období (zejména v roce 2019) prováděl monitorování, analýzu a posouzení výhodnosti dlouhodobých smluvních vztahů, když např. sjednal výhodnější smluvní podmínky, provedl nový výběr dodavatele nebo sledoval a vyhodnocoval ziskovost uzavřené smlouvy. ZÚ v Ústí n. L. analýzu smluv neprováděl. Neprováděl tak ani vyhodnocování výhodnosti těchto smluv, přestože na základě těchto smluv uskutečňoval dlouhodobé průběžné nákupy. Nepostupoval tak v souladu se zákonem o finanční kontrole⁵⁹, neboť nevykonával průběžnou kontrolu nákupů (operací) uskutečňovaných na základě dlouhodobých smluv spočívající v ověřování výhodnosti smluvních podmínek, za kterých byly tyto operace prováděny.

3.5 Zdravotní ústavy se při nakupování dostatečně nezabývaly riziky závislosti na jednom dodavateli

Na kontrolním vzorku čtyř veřejných nákupů (jednoho u ZÚ v Ostravě a tři u ZÚ v Ústí n. L.), jejichž předmětem byl software (jeho pořízení anebo podpora), NKÚ zjistil, že ZÚ **nevyhodnocovaly rizika závislosti** na jediném dodavateli. Zadávací podmínky, resp. uzavřené smlouvy, zejména neobsahovaly tzv. *exit plan / exit strategy*, tj. možnosti uplatnit sankci, resp. jiné vhodné řešení v případě, že by dodavatel odmítl poskytovat služby podpory/údržby softwaru po požadovanou dobu za stanovených (sjednaných) podmínek. V případě jednoho nákupu neobsahovaly zadávací podmínky, resp. smlouva, možnost nakupovat služby podpory/údržby po celou předpokládanou dobu používání pořizovaného softwaru za předem stanovených cenových podmínek vzešlých ze zadávacího řízení při jeho nákupu.

⁵⁹ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

3.6 Zdravotní ústavy v některých případech nevytvářely v praxi veřejného nakupování podmínky pro naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti

NKÚ za účelem ověření hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti veřejného nakupování ZÚ a dodržování souvisejících právních předpisů prověřil celkem 21 veřejných nákupů (veřejných zakázek), z toho 10 veřejných zakázek zadaných v zadávacím řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek a 11 VZMR. V případě ZÚ v Ostravě se jednalo o čtyři VZ a šest VZMR a v případě ZÚ v Ústí n. L. o šest VZ a pět VZMR. U těchto zakázek (s výjimkou jedné VZMR) prověřil NKÚ postupy a úkony, které ZÚ realizovaly v rámci celého životního cyklu veřejného nákupu. Důvodem nemožnosti posouzení správnosti postupu ve všech oblastech životního cyklu u jedné VZMR byla skutečnost, že ZÚ v Ostravě nepředložil všechny relevantní doklady s odůvodněním, že je nemá k dispozici. Na vzorku dalších veřejných nákupů (diagnostik, kultivačních médií, testů a antibiotik a chemikálií) realizovaných formou přímého zadání (objednávky) od 18 dodavatelů dále NKÚ ověřil pouze fázi výběru dodavatele. V případě jednoho dalšího nákupu (na přepravu) ověřil NKÚ na základě fakturace pak pouze fázi plnění (dodání předmětu) veřejného nákupu. Tyto další nákupy byly zahrnuty do kontrolního vzorku vzhledem k jejich celkové finanční významnosti a zjištěné rizikovosti jejich průběhu v uvedených fázích.

V souvislosti s principem **účelnosti, resp. efektivnosti** NKÚ zjistil, že ZÚ u kontrolovaných veřejných nákupů neprováděly identifikaci a odůvodnění potřeb, resp. neprovedly výběr optimální varianty uspokojení potřeby (dále viz kapitola IV.3.6.1 tohoto kontrolního závěru).

V souvislosti se **všemi principy 3E (příp. kombinací některých z nich)** NKÚ zjistil, že ZÚ u kontrolovaných veřejných nákupů:

- nestanovily měřitelné indikátory (dále viz kapitola IV.3.6.2 tohoto kontrolního závěru),
- neprováděly vyhodnocení ukončených nákupů, tzv. zpětnou vazbu (dále viz kapitola IV.3.6.3 tohoto kontrolního závěru).

V souvislosti s kontrolovanými veřejnými nákupy, u kterých **ZÚ nepostupovaly tak, aby vytvářely podmínky pro** naplňování principů 3E, spatřuje NKÚ za nejzásadnější (nejproblémovější) ty postupy ZÚ, které souvisí s fází **plánování, případně přípravy a vyhodnocení nákupů**. V případě plánování, resp. přípravy nákupů, takto ZÚ postupovaly u 45 % nákupů (v souvislosti s neprovedením identifikace a odůvodnění potřeby a neprovedením výběru optimální varianty uspokojení potřeby), resp. u 85 % nákupů (v souvislosti s nestanovením měřitelných indikátorů). U 75 % ukončených nákupů neprovedly vyhodnocení (zpětnou vazbu).

3.6.1 U zdravotních ústavů nefungovala správně předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku; nebyly tak vytvořeny podmínky pro účelnost a efektivnost nákupů

ZÚ v Ostravě ke všem 10 kontrolovaným nákupům (čtyřem VZ a šesti VZMR) předložil doklady, které považoval za záznam o provedení předběžné kontroly před vznikem závazku (pokyn k realizaci veřejné zakázky v případě VZ a VZMR nad 500 tis. Kč, objednávky nebo zápis o provedení výběru dodavatele v případě VZMR do 500 tis. Kč). NKÚ zjistil, že tyto doklady neodpovídaly dokladu o provedení této kontroly a nebyly potvrzeny příkazem operace a současně správcem rozpočtu. V případě VZMR do 500 tis. Kč byly tyto doklady vyhotoveny

až po zahájení výběrového řízení, tzn. v okamžiku, kdy už není možné parametry nákupu ovlivnit. U ZÚ v Ústí n. L. nebyl v kontrolovaných zakázkách tento nedostatek zjištěn.

ZÚ v Ostravě realizoval celkem čtyři nákupy (jednu VZ a tři VZMR) bez jasně identifikovaných a zdůvodněných potřeb nebo bez provedené či dostatečně provedené analýzy způsobu zajištění a posouzení variant řešení, která povedou k naplnění identifikované potřeby. ZÚ v Ústí n. L. takto postupoval u pěti nákupů (u čtyř VZ a jedné VZMR). NKÚ uvedený postup zjistil u celkem devíti veřejných nákupů (u pěti VZ a u čtyř VZMR).

ZÚ tak neprovedly řádně předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku v souladu se zákonem o finanční kontrole⁶⁰. Neprovedením identifikace a odůvodnění potřeby **nevytvořily podmínku pro naplnění principu účelnosti**, neprovedením výběru optimální varianty uspokojení potřeby pak **podmínku pro naplnění principu efektivnosti**. Přitom právě tyto činnosti významně ovlivňují veřejný nákup již ve fázi jeho plánování, resp. přípravy.

3.6.2 Zdravotní ústavy nestanovily měřitelné indikátory výsledků pro vyhodnocení veřejného nákupu

ZÚ v Ostravě realizoval celkem šest nákupů (jednu VZ a pět VZMR), u kterých nestanovil měřitelné indikátory pro vyhodnocení veřejného nákupu z hlediska skutečných dopadů vzhledem k dopadům zamýšleným (indikátory očekávaných výsledků/dopadů). ZÚ v Ústí n. L. měřitelné indikátory stanovil, avšak zpravidla jen jako výstup nákupu (např. ve formě nákupu maximálně možného počtu kusů). ZÚ v Ústí n. L. takto postupoval u všech 11 nákupů (u šesti VZ a u pěti VZMR). NKÚ výše uvedený postup zjistil u celkem 17 veřejných nákupů (u sedmi VZ a u 10 VZMR).

ZÚ tímto postupem nemohly sledovat skutečné dopady pořízeného předmětu veřejného nákupu na svou činnost, respektive nemohly tak vyhodnocovat, zda a do jaké míry výstupy nákupů (pořízené předměty plnění) ovlivňovaly účelnost, hospodárnost a efektivnost činností, pro jejichž výkon byly realizovány. Povinnost stanovit kritéria pro hodnocení těchto principů přitom vyplývá vedoucímu orgánu veřejné správy ze zákona o finanční kontrole⁶¹. Tyto však nebyly ve fázi plánování, případně přípravy veřejného nákupu, tedy v rámci předběžné řídicí kontroly⁶², stanoveny.

3.6.3 Zdravotní ústavy nezajistily funkční zpětnou vazbu, nezbytnou pro zvyšování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti veřejného nakupování

Z 21 kontrolovaných veřejných nákupů bylo 12 z nich ukončeno. NKÚ zjistil, že ZÚ u celkem devíti nákupů (ZÚ v Ostravě u jedné VZ a jedné VZMR, ZÚ v Ústí n. L. u dvou VZ a pěti VZMR) neprovedly vyhodnocení veřejného nákupu (zpětnou vazbu) a neprovedly ani průběžnou kontrolu dle zákona o finanční kontrole⁶³. **Zdravotní ústavy se tak nezabývaly získanými**

⁶⁰ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶¹ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶² Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶³ Ustanovení § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

podněty pro zvyšování úspěšnosti při veřejném nakupování (zadávání veřejných zakázek) ve vztahu k přípravě a uskutečňování nových nákupů.

V případě dalších tří ukončených veřejných nákupů (dvou VZ a jedné VZMR) ZÚ v Ostravě vyhodnocení provedl, ale nevyhotovil o něm doklad (záznam) ve smyslu zákona o finanční kontrole⁶⁴.

3.7 Zdravotní ústavy při veřejném nakupování vynakládaly peněžní prostředky neoprávněně

U prověřovaných veřejných nákupů NKÚ zjistil, že ZÚ neoprávněně vynaložily (použily) peněžní prostředky v celkové výši **168 587 771,29 Kč** (z toho ZÚ v Ostravě ve výši 11 538 995,80 Kč⁶⁵ a ZÚ v Ústí n. L. ve výši 157 048 775,49 Kč), neboť:

- A)** nepostupovaly v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek. V této souvislosti neoprávněně vynaložily peněžní prostředky ve výši 165 552 543,46 Kč, z toho ZÚ v Ústí n. L. ve výši 156 267 380,98 Kč a ZÚ v Ostravě ve výši 9 285 162,48 Kč;
- B)** nepostupovaly v souladu s rozpočtovými pravidly. V této souvislosti neoprávněně vynaložily peněžní prostředky ve výši 2 201 779,83 Kč, z toho ZÚ v Ostravě ve výši 1 420 385,32 Kč a ZÚ v Ústí n. L. ve výši 781 394,51 Kč;
- C)** ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a rovněž v souladu s rozpočtovými pravidly. V této souvislosti neoprávněně vynaložil peněžní prostředky ve výši 833 448 Kč. U ZÚ v Ústí n. L. nedostatek s porušením obou zákonů v rámci veřejného nákupu zjištěn nebyl.

Ad A) Zdravotní ústavy celkem v pěti případech nepostupovaly v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek

ZÚ v Ostravě nepostupoval v souladu s uvedeným zákonem ve dvou případech, když:

- v letech 2017 a 2018 pravidelně pořizoval od jednoho dodavatele dodávky stejného druhu (diagnostiky), a to formou objednávek (přímého zadání) **bez zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení**, za které uhradil vybranému dodavateli celkem **8 923 856,48 Kč**. Tímto jednáním porušil zákon o zadávání veřejných zakázek⁶⁶, když nestanovil předpokládanou hodnotu jako skutečnou cenu uhrazenou za dodávky stejného druhu během předcházejících 12 měsíců a nezadal tyto VZ v nadlimitním režimu. Současně **nedodržel** ve vztahu k dodavatelům **zásadu zákazu diskriminace**⁶⁷, jelikož nákupy zadal přímo formou objednávek jednomu dodavateli bez realizace zadávacího řízení, ve kterém by umožnil jiným dodavatelům diagnostik podat nabídku na srovnatelné dodávky;
- v souvislosti se zadáním jedné VZMR ve výši **361 306 Kč porušil zásadu transparentnosti**⁶⁸ tím, že nestanovil v e-mailové výzvě k předložení cenové nabídky termín, do kterého měli oslovení dodavatelé nabídky předložit.

⁶⁴ Ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb.

⁶⁵ Výše neoprávněně vynaložených peněžních prostředků u ZÚ v Ostravě je do určité míry ovlivněna výsledkem kontroly provedené v roce 2018 Ministerstvem zdravotnictví.

⁶⁶ Ustanovení § 2 odst. 3, § 19 odst. 1 písm. a), § 25 zákona č. 134/2016 Sb.

⁶⁷ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb.

⁶⁸ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

ZÚ v Ústí n. L. nepostupoval souladu s uvedeným zákonem ve třech případech, když:

- v kontrolovaném období pravidelně pořizoval dodávky stejného druhu (diagnostiky, kultivační média, testy a antibiotika a chemikálie) v celkové výši **122 539 421,39 Kč**, a to formou objednávek **bez zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení**. Tímto jednáním porušil zákon o zadávání veřejných zakázek⁶⁹, když nestanovil předpokládanou hodnotu jako skutečnou cenu uhrazenou za dodávky stejného druhu během předcházejících 12 měsíců a nezadal tyto VZ v režimu podlimitního, resp. nadlimitního zadávacího řízení.
- v letech 2017 až 2019 pravidelně pořizoval dodávky stejného druhu (diagnostiky, kultivační média, testy a antibiotika a chemikálie) v celkové výši **30 002 730,50 Kč**, které nezadal jako VZMR v souladu se zásadami **transparentnosti a zákazu diskriminace**, jak požaduje zákon o zadávání veřejných zakázek⁷⁰;
- v rámci jedné VZ (rozdělené na čtyři části), zadané v nadlimitním zadávacím řízení, odebral od dodavatelů dodávky nad množství sjednané ve smlouvách, čímž překročil plnění o celkem **3 725 229,09 Kč**. Tím, že opakovaně formou objednávek zajišťoval další plnění (nad rámec realizované veřejné zakázky), **bez zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení**, nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek⁷¹.

Ad B) Zdravotní ústavy v některých případech nepostupovaly v souladu s rozpočtovými pravidly⁷²

ZÚ v Ostravě takto postupoval například, když za období od února 2019 do března 2020 nepoužil peněžní prostředky na krytí nezbytných potřeb zdravotního ústavu, tj. **vynaložil peněžní prostředky ve výši 1 403 082,32 Kč za jiný subjekt**, a to na svoz odpadu vyprodukovaný ve smluvních ordinacích lékařů v souvislosti s odběrem laboratorních vzorků určených k vyšetření ve ZÚ v Ostravě. Tyto náklady lékařům ale nepřefaktoval.

ZÚ v Ústí n. L. postupoval obdobně, když v roce 2019 na své náklady hradil za svoz a likvidaci nebezpečného odpadu, jehož původcem byli externí poskytovatelé zdravotních služeb. ZÚ v Ústí n. L. tak bez právního důvodu **za jiného plnil**, aniž by náklady na tuto službu původcům odpadu přefaktoval. Tímto postupem uhradil celkem **781 394,51 Kč**.

Ad C) ZÚ v Ostravě u celkem dvou veřejných zakázek malého rozsahu nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek a rovněž s rozpočtovými pravidly:

- v souvislosti se zadáním jedné VZMR ve výši **482 427 Kč nedodržel zásadu transparentnosti⁷³**, neboť nezdokumentoval nebo neuchoval doklady o průběhu výběrového řízení, a učinil ho tak nekontrolovatelným (znemožnil tak kontrolu nestrannosti svého postupu v případě přímého zadání VZMR). Tímto postupem při zadání VZMR zároveň **porušil zásadu zákazu diskriminace⁷⁴** ve vztahu k dodavatelům, když přímým zadáním

⁶⁹ Ustanovení § 2 odst. 3, § 19, § 25 a 26 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷⁰ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷¹ Ustanovení § 2 odst. 3, § 19, § 26 a 27 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷² Ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

⁷³ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷⁴ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

- zakázky jednomu dodavateli, tedy bez přiměřeného zveřejnění či oslovení dalších dodavatelů, znemožnil jejich přístup k zakázce. Rovněž **nepostupoval nej hospodárnějším způsobem**⁷⁵, neboť nepostupoval tak, aby tuto VZMR zadal na základě výběrového řízení za nejvýhodnější možnou cenu. Výdaje vynaložené ZÚ v Ostravě na zpracování videa (filmu) vyhodnotil NKÚ jako **neefektivní**. Pořízení tohoto videa nenaplnilo svůj účel tím, že nevedlo k přínosu pro ZÚ v Ostravě v podobě příjmů z realizace měření koncentrace CO₂ ve školách;
- v souvislosti se zadáním další VZMR ve výši **351 021 Kč porušil zásadu transparentnosti**⁷⁶, neboť nestanovil v žádosti o předložení cenové nabídky váhu kritériím a nestanovil metodu pro vyhodnocení předložených cenových nabídek. Nestanovení metody mělo dopady i na proces hodnocení nabídek, protože nebylo možné zpětně ověřit, jak byly podle druhého dílčího kritéria předložené nabídky hodnoceny (hodnocení tak neproběhlo transparentně). Zdravotní ústav rovněž porušil i rozpočtová pravidla⁷⁷, když vynaložil peněžní prostředky na vysílání reklamních spotů, které měly sloužit k naplnění potřeby rozšíření povědomí o zdravotním ústavu a poskytovaných službách mezi co největší počet potenciálních zákazníků a osob na území města Ostravy. Rozšíření povědomí o zdravotním ústavu ale **nebylo nezbytnou potřebou**, neboť propagaci své činnosti neumožňuje ZÚ v Ostravě žádný právní předpis ani není opatřením nutným k zabezpečení nerušeného chodu organizace.

⁷⁵ Ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

⁷⁶ Ustanovení § 31 a § 6 zákona č. 134/2016 Sb.

⁷⁷ Ustanovení § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

Seznam použitých zkratk:

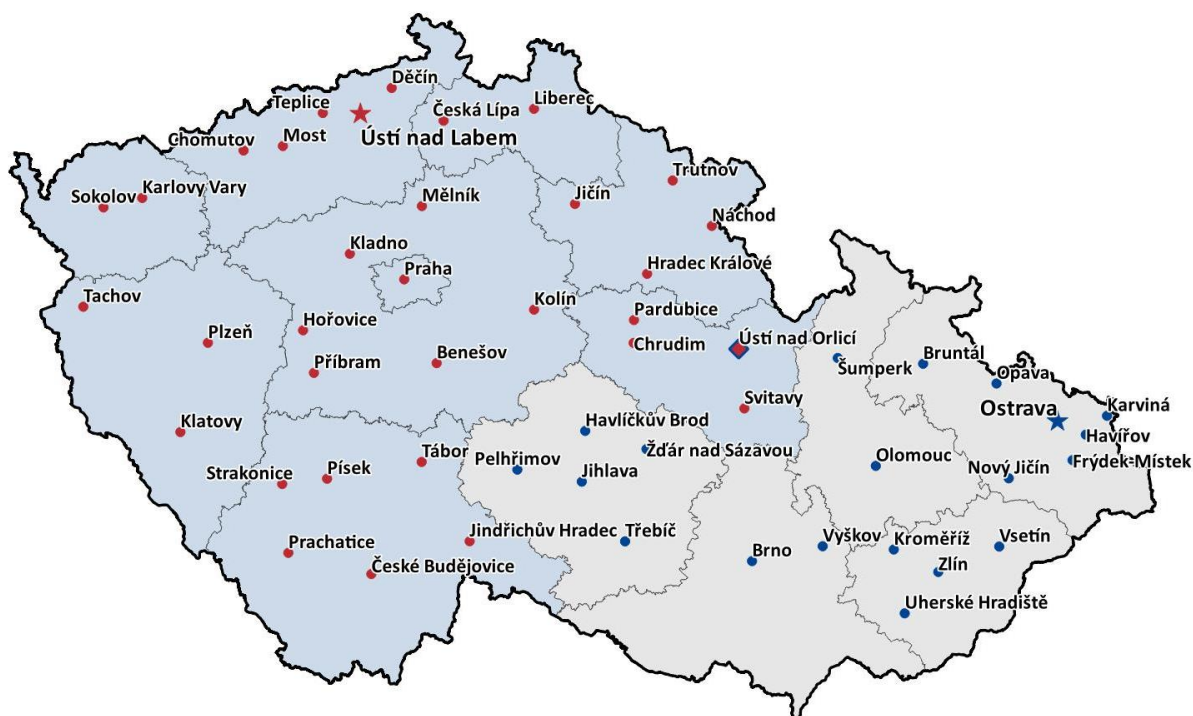
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
KHS	krajské hygienické stanice
MZd nebo ministerstvo	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NRL	národní referenční laboratoř
principy 3E	principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti
RS CZ	resortní systém centralizovaného zadávání
sazebník pro OOVZ	sazebník služeb zdravotních ústavů pro orgány ochrany veřejného zdraví
SZD	státní zdravotní dozor
VZ	veřejná zakázka
VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu
ZÚ nebo zdravotní ústavy	Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě a Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem
ZÚ v Ostravě	Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě
ZÚ v Ústí n. L.	Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem

Podrobnější informace o zdravotních ústavech a jejich činnosti

ZÚ v Ostravě se stal k 1. 6. 2012 (na základě zákona, kterým se mění zákon o ochraně veřejného zdraví⁷⁸) nástupnickou organizací zrušených zdravotních ústavů se sídly v Jihlavě, Brně, Olomouci a ve Zlíně. K uvedenému datu se stal nástupnickou organizací rovněž ZÚ v Ústí n. L., a to zrušených zdravotních ústavů se sídlem v Praze, Kolíně, Českých Budějovicích, Plzni, Karlových Varech, Liberci, Hradci Králové a v Pardubicích.

ZÚ v Ostravě poskytuje své služby na pracovištích nacházejících se v pěti krajích⁷⁹. V případě Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem se jedná o poskytování služeb v hlavním městě Praze a osmi krajích.⁸⁰ Grafické znázornění je uvedeno v následujícím obrázku:

Obrázek č. 1: Rozmístění pracovišť a kontaktních míst ZÚ v Ostravě a ZÚ v Ústí n. L.



Zdroj: Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. *Lokalita*. Dostupné z: <https://www.zuova.cz/Kontakty/Lokalita>.

Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem. *Kde nás najdete*. Dostupné z: <http://www.zuusti.cz/onas/kontakty-2/>.

Pozn.: V Ústí nad Orlicí mají svá pracoviště oba ZÚ.

Statutárním orgánem zdravotního ústavu je ředitel, kterého jmenuje a odvolává na návrh hlavního hygienika České republiky ministr zdravotnictví.

ZÚ vykonávají činnosti jednak pro potřeby státu, ale také pro jiné právnické a fyzické osoby jako služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění nebo placené přímo jejich odběrateli.

⁷⁸ Zákon č. 115/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Moravskoslezský kraj, Olomoucký kraj, Zlínský kraj, Jihomoravský kraj a Kraj Vysočina.

⁸⁰ Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj a Pardubický kraj.

Zdravotní ústavy byly zřízeny k:

- vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek,
- vyšetřování výrobků,
- vyšetřování biologického materiálu,
- provádění biologických expozičních testů pro účely výkonu státního zdravotního dozoru,
- sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva,
- monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek,
- přípravě podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik a pro činnost orgánu ochrany veřejného zdraví jako složky integrovaného záchranného systému,
- podílení se na provádění místních programů ochrany a podpory zdraví, jakož i k výchově k podpoře a ochraně veřejného zdraví a k poskytování poradenských služeb a dalších služeb na úseku ochrany veřejného zdraví.

ZÚ mohou v hlavní činnosti dále poskytovat pracovnělékařské služby, specializovanou diagnostickou a ambulantní péči v oblastech mikrobiologie, imunologie, alergologie a parazitologie, provádět genotoxikologická a cytogenetická laboratorní vyšetření, vyšetření anti-HIV protilátek, referenční činnost, klinické hodnocení účinků léčiv, očkovacích látek a zdravotnických prostředků a ohniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci.

ZÚ jsou poskytovateli zdravotních služeb a jsou oprávněny zpracovávat za účelem přípravy podkladu pro tvorbu státní zdravotní politiky a sledování dlouhodobých trendů výskytu infekčních a jiných hromadně se vyskytujících onemocnění údaje o zdraví fyzických osob v souvislosti s předcházením vzniku a šíření infekčních onemocnění, ohrožení nemocí z povolání a jiných poškození zdraví z práce, o expozici fyzických osob škodlivinám v pracovním a životním prostředí a o epidemiologii drogových závislostí a předávat tyto údaje orgánům ochrany veřejného zdraví.

ZÚ jsou vedle MZd a krajských hygienických stanic dalšími institucemi, které v ČR působí v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví. ZÚ nejsou součástí soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví.

1. Činnosti zdravotních ústavů pro účely státního zdravotního dozoru a činnosti prováděné v rámci výkonů pro stát

Oblast činností zdravotních ústavů pro účely státního zdravotního dozoru a činností prováděných v rámci výkonů pro stát představovala zejména činnosti nezbytné pro výkon SZD prováděného krajskými hygienickými stanicemi činnosti vyžadované legislativou (jak národní, tak i evropskou) a úkoly, které ZÚ plnily na základě pokynů Ministerstva zdravotnictví (hlavního hygienika) či závazků vyplývajících z mezinárodních dohod.

Činnosti, které ZÚ vykonávaly pro stát, lze rámcově rozdělit do několika oblastí:

- činnosti v rámci SZD (zejména laboratorní analýzy pro potřeby KHS),
- činnosti v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví a zdravotní politiky,
- referenční činnosti – národní referenční laboratoře (dále také „NRL“).

Činnosti v rámci státního zdravotního dozoru

Požadavky na ZÚ pro potřeby SZD byly uplatňovány prostřednictvím krajských hygienických stanic. Okruh poskytovaných služeb byl vymezen smlouvami uzavřenými mezi ZÚ a jednotlivými KHS. Cena poskytovaných služeb byla stanovena *sazebníkem služeb zdravotních ústavů pro orgány ochrany veřejného zdraví* (dále také „sazebník pro OOVZ“)⁸¹. Jednalo se tak o činnosti objednávané a hrazené KHS.

Tabulka č. 1: Přehled čerpání, resp. fakturace služeb spojených se SZD pro KHS

	2017	2018		2019	
	Čerpání* v Kč	v Kč bez DPH	v Kč vč. DPH	v Kč bez DPH	v Kč vč. DPH
ZÚ v Ústí n. L.	40 632 380,00	33 486 274,98	40 195 095,18	35 511 881,95	42 526 623,71
ZÚ v Ostravě	31 219 270,00	26 278 327,90	31 242 840,00	26 372 193,37	31 293 697,00
Celkem	71 851 650,00	59 764 602,88	71 437 935,18	61 884 075,32	73 820 320,71

Zdroj: doklady a informace zdravotních ústavů.

Vysvětlivka:

* V roce 2017 byly peněžní prostředky alokované na služby spojené se SZD poskytnuty zdravotním ústavům v rámci příspěvku na provoz. Pro roky 2018 a 2019 byly prostředky na SZD alokovány do rozpočtů KHS.

Finanční prostředky na činnosti prováděné v rámci SZD **pro krajské hygienické stanice** byly v roce 2017 zdravotním ústavům alokovány v rámci příspěvku na provoz. Od 1. 1. 2018 došlo ke změně financování služeb spojených se SZD. Ministerstvo přidělilo prostředky krajským hygienickým stanicím a ty pak ZÚ za provedené služby platily dle sazebníku pro OOVZ.

Činnosti v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví a referenční činnost

Obsah činností pro stát v **oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví** je uveden zejména v zákoně o ochraně veřejného zdraví⁸². Tyto činnosti se dají rozčlenit do několika základních oblastí:

- programy ochrany a podpory zdraví;
- zdravotní politika;
- monitorování zdravotního stavu a životních podmínek obyvatelstva;
- hodnocení a řízení zdravotních rizik;
- výchova ke zdraví, poradenství.

V rámci vykonávané **referenční činnosti** působilo u ZÚ v Ostravě v letech 2017 až 2019 sedm národních referenčních laboratoří. ZÚ v Ústí n. L. zajišťoval provoz dvou NRL.

⁸¹ Sazebník pro OOVZ byl vypracován společně oběma zdravotními ústavu na základě zadání hlavního hygienika a vycházel z ceníkových cen obou zdravotních ústavů a z dohody mezi nimi. Sazebník je průběžně aktualizován.

⁸² Ustanovení § 86 odst. 1 a 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Tabulka č. 2: Národní referenční laboratoře (NRL) působící v rámci zdravotních ústavů

ZÚ v Ostravě	ZÚ v Ústí n. L.
<ul style="list-style-type: none"> • NRL pro legionely • NRL pro měření a hodnocení mikroklimatických podmínek • NRL pro komunální hluk • NRL pro arboviry • NRL pro urogenitální trichomoniózu • NRL pro fyziologii práce • NRL pro využití GIS v ochraně a podpoře veřejného zdraví 	<ul style="list-style-type: none"> • NRL pro střevní parazitózy • NRL pro biomarkery mykotoxinů a mykotoxiny v potravinách

Zdroj: doklady o pověření zdravotních ústavů referenčními činnostmi.

Vysvětlivka:

GIS = Geografický informační systém.

K financování některých činností v oblasti **podpory zdraví a zdravotní politiky** (např. pylový a imisní monitoring, zajištění činnosti poraden HIV/AIDS) a **referenční činnosti (NRL)** použily ZÚ prostředky příspěvku na provoz od zřizovatele.

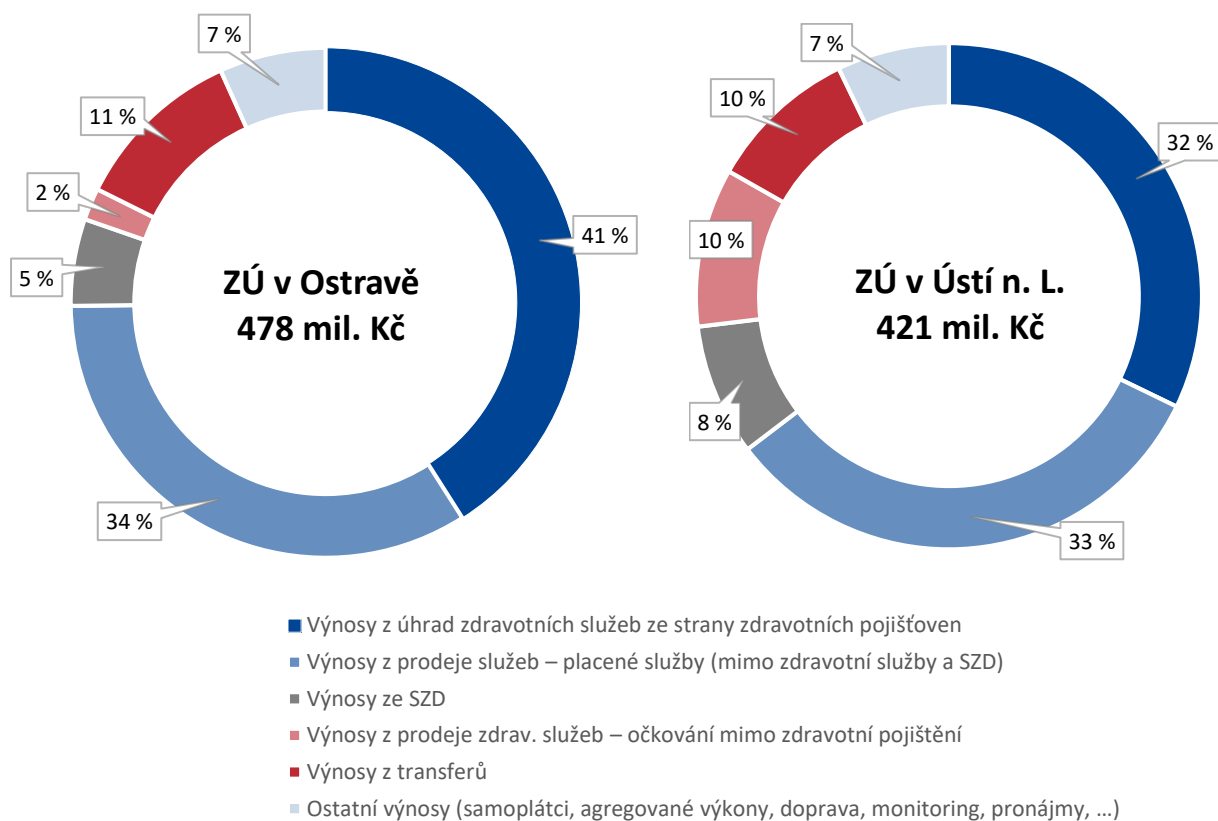
2. Činnosti vykonávané pro jiné právnické a fyzické osoby

Kromě okruhu činností, které ZÚ vykonávaly v rámci SZD pro KHS a v rámci ostatních (dalších) výkonů pro stát, poskytovaly také služby jiným právnickým a fyzickým osobám. Jednalo se o široké portfolio služeb poskytovaných v oblasti služeb klinických laboratoří, hygienických laboratoří i center zdravotních služeb. Úhrada služeb hrazených ze zdravotního pojištění probíhala na základě smluv uzavřených se zdravotními pojišťovnami, v případě agregovaných výkonů⁸³ hradili výkony poskytovatelé zdravotních služeb (zejména nemocnice). Služby mimo systém zdravotního pojištění (zejména služby hygienických laboratoří – analýzy vzorků a měření v oblasti životního a pracovního prostředí, zdravotní služby mimo systém zdravotního pojištění – očkování, cestovní medicína) byly placeny přímo odběrateli těchto služeb.

Rozsah činností ZÚ, resp. jejich finanční významnost, bylo možné dovodit také ze struktury výnosů ZÚ. Struktura výnosů zdravotních ústavů v roce 2019 je patrná z grafu č. 1.

⁸³ Agregovaný výkon – výkon uhrazený zdravotní pojišťovnou poskytovateli zdravotních lůžkových služeb v rámci agregace do ošetřovacího dne.

Graf č. 1 : Struktura výnosů zdravotních ústavů v roce 2019



Zdroj: výkazy zisku a ztráty zdravotních ústavů za rok 2019; obrátové předvahy zdravotních ústavů za rok 2019.

Pozn.: Výnosy z transferů obsahují zejména výnosy z titulu dotací, příspěvků, subvencí, dávek, nenávratných finančních výpomocí, podpor či peněžních darů s výjimkou daní, poplatků a jiných obdobných dávek – v případě ZÚ jde především o příspěvky od zřizovatele.