

# **Informace z ukončené kontrolní akce „Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zdravotnictví“**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit u Ministerstva zdravotnictví správnost výkazů předkládaných Ministerstvem zdravotnictví jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

Kontrole byly podrobeny činnosti, které jsou předmětem účetnictví Ministerstva zdravotnictví a které mají vliv na hodnotu testovaných konečných zůstatků v účetní závěrce k 31. 12. 2004 (dále jen „ÚZ“), včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku 2005. Kontrola byla provedena u Ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZd“).

## **Úvod do problematiky**

MZd bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle tohoto zákona je MZd ústředním orgánem státní správy pro zdravotní péči, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, zdravotnická zařízení v přímé řídicí působnosti, zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami, vyhledávání, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění, zdravotnický informační systém. Na úseku zdravotnictví zabezpečuje styk s veřejností, řešení stížností a podnětů občanů.

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

## **I. Skutečnosti zjištěné při kontrole**

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení dle § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále jen „zákon o účetnictví“) a dle vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

V souladu s § 20 a § 29 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „rozpočtová pravidla“) a vyhláškou č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, je cílem získávání údajů účetních závěrek za jednotlivé organizační složky státu a příspěvkové organizace jejich další zpracování v následné víceúrovňové agregaci, pro kterou je důležitým předpokladem obsahová stejnorodost a správnost vymezených položek účetní závěrky, a tím srovnatelnost vykazování v účetní závěrce.

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“), členěný dle jednotlivých položek, použitý v souvislosti s výkazem Rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále jen „Rozvaha“) poskytuje současně také informace, které umožňují uživateli účetních výkazů posoudit změny stavu a struktury aktiv a závazků, tzn. změny jednotlivých položek výkazu Rozvaha.

## 1. Údaje vykazované v ÚZ

**Tabulka č. 1 – Údaje z výkazu Rozvaha k 31. 12. 2004**

(v tis. Kč)

Aktiva k 31. 12. 2004			Pasiva k 31. 12. 2004		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva CELKEM	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva CELKEM
347 624,71	1 101 781,30	1 449 406,01	1 406 365,37	43 040,62	1 449 405,99

**Tabulka č. 2 – Údaje z Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. 12. 2004**

(v tis. Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
5 950,00	167 093,81	7 861 500,00	7 979 829,27

## 2. Kontrolou zjištěné nedostatky

Celkovou nesprávnost v ÚZ MZd v údajích, které jsou dle vyhlášky č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a vyhlášky č. 16/2001 Sb. předávány k další agregaci pro zpracování závěrečného účtu, zobrazuje tabulka č. 3.

**Tabulka č. 3 – Celkové nesprávnosti v ÚZ k 31. 12. 2004**

(v tis. Kč)

Nesprávnost v absolutní hodnotě ve výkazu ÚZ		Celková nesprávnost v absolutní hodnotě
Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
538 800,14	9 733,89	548 534,03

### 2.1 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností v ÚZ

Na celkové nesprávnosti se podílely nadhodnocení, podhodnocení a neprůkaznost zůstatku jednotlivých položek příslušného výkazu ÚZ v důsledku porušování obecně závazných právních předpisů.

Na celkové nesprávnosti se podílely následující skutečnosti:

- neprůkaznost vykazovaného stavu majetku a závazků ve výkazu Rozvaha ve výši 358 344 445,65 Kč vznikla neprovedením inventarizace majetku a závazků v souladu se zákonem o účetnictví; nebyl inventarizován majetek v hodnotě 323 781,84 Kč a závazky ve výši 35 355 423,22 Kč, k majetku v hodnotě 322 665 240,59 Kč nebylo provedení inventarizace prokázáno průkaznými inventurními soupisy, jež by byly účetními záznamy podle zákona o účetnictví;

- podhodnocení účtu 901 – Fond dlouhodobého majetku a nadhodnocení účtu 964 – Saldo výdajů a nákladů ve výkazu Rozvaha o 179 372 513,25 Kč, které vzniklo nevykázáním tvorby zdrojů k profinancovanému dlouhodobému majetku v hodnotě ve výši odpovídající skutečnosti;
- podhodnocení účtu 112 – Materiál na skladě a nadhodnocení účtu 964 – Saldo výdajů a nákladů ve výkazu Rozvaha o 12 468 750,00 Kč, které vzniklo nevykázáním skutečného stavu zásob, se kterým bylo MZd příslušné hospodařit, v tomto případě výše stavu zásob antivirotika Tamiflu;
- nadhodnocení účtu 042 – Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek a nadhodnocení účtu 964 – Saldo výdajů a nákladů o 993 500,00 Kč, které vzniklo tím, že byla vykazována hodnota nedokončeného dlouhodobého hmotného majetku, přičemž záměry pořídit zamýšlený majetek již skončily. Jednalo se o „Projekt rozvoje Národního registru transfúzní služby“ z roku 2001 a „Projektovou dokumentaci certifikační autority“ z roku 2001, tedy svým charakterem o nehmotný majetek;
- podhodnocení účtu 273 – Poskytnuté přechodné výpomoci příspěvkovým organizacím a účtu 964 – Saldo výdajů a nákladů ve výkazu Rozvaha o 217 216,00 Kč, které vzniklo nevykázáním návratných finančních výpomocí poskytnutých Ústavu jaderné fyziky AV ČR a Masarykovu onkologickému ústavu Brno;
- podhodnocení účtu 335 – Pohledávky za zaměstnanci a účtu 912 – Fond kulturních a sociálních potřeb ve výkazu Rozvaha o 14 000,00 Kč, které vzniklo tím, že MZd pohledávky za zaměstnanci týkající se finančních prostředků poskytnutých z fondu kulturních a sociálních potřeb nevykazovalo na rozvahových účtech;
- MZd neúčtovalo o zůstatku valut ani o zálohách poskytnutých zaměstnancům na zahraniční pracovní cestu (se zaměstnanci, kteří valutami vybavovali ostatní zaměstnance na zahraniční pracovní cesty, nebyly ani uzavřeny dohody o hmotné odpovědnosti). K rozvahovému dni skutečný zůstatek valut ve výši 75 683,50 Kč na účtu 261 – Pokladna MZd nevykázalo;
- podhodnocení paragrafu 3561 – Činnost ústředního orgánu státní správy ve zdravotnictví rozpočtové skladby a nadhodnocení paragrafu 3549 – Ostatní speciální zdravotnická péče rozpočtové skladby o 9 733 889,26 Kč, které vzniklo nesprávným přístupem k odvětvové klasifikaci výdajů podle rozpočtové skladby. MZd v rozporu se skutečností klasifikovalo odvětvově výdaje vynaložené na správu ve zdravotnictví jako výdaje na speciální zdravotní péči, a nikoliv jako výdaje na činnost MZd (tabulka č. 4 analyzuje zjištěnou výši nesprávnosti podle jednotlivých paragrafů a položek rozpočtové skladby);

**Tabulka č. 4 – Soupis nadhodnocených a podhodnocených paragrafů a položek rozpočtové skladby**

(v Kč)

Nadhodnocený paragraf a položka rozpočtové skladby	Částka	Podhodnocený paragraf a položka rozpočtové skladby	Částka
3549 5166	7 003 610,26	3561 5166	7 003 610,26
3549 5167	342 679,00	3561 5167	342 679,00
3549 5168	121 600,00	3561 5168	121 600,00
3549 5171	2 266 000,00	3561 5171	2 266 000,00

Nadhodnocený paragraf a položka rozpočtové skladby	Částka	Podhodnocený paragraf a položka rozpočtové skladby	Částka
CELKEM nadhodnocení paragrafu 3549	9 733 889,26	CELKEM podhodnocení paragrafu 3561	9 733 889,26

- podhodnocení paragrafu 3561 – Činnost ústředního orgánu státní správy ve zdravotnictví a položky 6111 – Programové vybavení rozpočtové skladby a nadhodnocení paragrafu 3561 – Činnost ústředního orgánu státní správy ve zdravotnictví a položky 5166 – Konzultační, poradenské a právní služby rozpočtové skladby ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu o 650 000,00 Kč, které vzniklo tím, že MZd vykázalo výdaje související s pořízením dlouhodobého majetku (softwaru registru zdravotnických pracovníků) jako běžné výdaje, a nikoliv jako výdaje kapitálové.

Dále bylo zjištěno, že MZd v účetním období roku 2004, v měsících duben až prosinec, účtovalo i nepodvojnými účetními zápisy. Celkem bylo zjištěno 28 účetních dokladů k těmto nepodvojným zápisům.

## 2.2 Neprůkaznost účetnictví

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o účetnictví stanoví účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. V ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci. Výše uvedená ustanovení MZd porušilo tím, že

- neprovedlo inventarizaci veškerého majetku a závazků, popř. provedená inventarizace nebyla v souladu se zákonem o účetnictví (viz bod 2.1 tohoto kontrolního závěru);
- všechny účetní záznamy nebyly průkazné, neboť MZd nevydalo ve smyslu ustanovení § 33a odst. 9 zákona o účetnictví vnitřní předpis, který by stanovil oprávnění, povinnosti a odpovědnosti osob vztahující se k připojování podpisového záznamu nebo identifikačního záznamu zejména k:
  - účetním zápisům. V souvislosti s tím bylo dále zjištěno, že v období duben až prosinec 2004 byly některé účetní zápisy prováděny smluvním dodavatelem (zpracovatelem účetnictví) na základě pouhého telefonického nahlášení či e-mailové zprávy, tedy aniž by byly vyhotoveny a předloženy příslušné účetní doklady;
  - účetním dokladům, a to v případě osob odpovědných za zaúčtování. Nebyly vyhotoveny ani podpisové vzory osob odpovědných za zaúčtování.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem je účetnictví MZd v účetním období roku 2004 neprůkazné.

### Tabulka č. 5 – Rozsah předmětu účetnictví MZd v účetním období roku 2004 dle zobrazení v hlavní knize

(v Kč)

Aktiva/Pasiva	Příjmy	Výdaje
1 449 405 996,90	167 093 811,14	7 979 829 253,53

## 2.3 Úplnost sestavení a náležitosti ÚZ

K ÚZ MZd nebyl připojen podpisový záznam statutárního orgánu účetní jednotky podle § 18 odst. 2 zákona o účetnictví. K ÚZ byl připojen podpisový záznam ředitele odboru hospodářské správy, přičemž nebylo doloženo příslušné zmocnění podepsat tento účetní záznam.

V souladu s § 18 zákona o účetnictví a vyhláškou č. 505/2002 Sb. má příloha účetní závěrky vysvětlovat a doplňovat údaje obsažené v Rozvaze a Výkazu zisku a ztráty a obsahovat další údaje, které jsou podstatné pro posouzení majetkoprávní situace a které jsou rozhodující pro hospodaření účetní jednotky. Příloha účetní závěrky by měla obsahovat informace o použitých účetních metodách. V příloze ÚZ MZd však tyto informace nebyly v požadované míře uvedeny, jak vyplývá např. z následujících skutečností:

- v příloze nebyla uvedena informace vysvětlující nesoulad mezi zůstatky majetkových účtů (účetová skupina 0x) a účtem 901 – Fond dlouhodobého majetku ve výši 180 366 013,00 Kč;
- v příloze nebyla uvedena informace vysvětlující nevykázání některých druhů zásob (léků, očkovacích látek);
- v příloze nebyla uvedena informace vysvětlující skutečnost, že pohledávky za zaměstnanci týkající se finančních prostředků poskytnutých z fondu kulturních a sociálních potřeb nebyly vykazovány na rozvahových účtech;
- v příloze nebyla uvedena skutečnost, že s odkazem na § 13a odst. 2 zákona o účetnictví MZd v účetním období roku 2004 neúčtovalo v plném rozsahu v knihách analytických účtů a v knihách podrozvahových účtů; na podrozvahovém účtu byl sledován cizí majetek ve výši 412 454,00 Kč;
- příloha neobsahovala požadované informace o použitých účetních metodách.

## 2.4 Nesprávná aplikace účetních metod

MZd nesprávně aplikovalo účetní metody spojené s vykazováním ostatních krátkodobých závazků z obchodních vztahů na účtu 325 – Ostatní závazky, a to těch závazků, které MZd vztahovalo k prostředkům uloženým na zvláštních devizových bankovních účtech. MZd zůstatek těchto závazků (již před účetním obdobím roku 2004) přepočítávalo k rozvahovému dni kursem USD, a to způsobem, kterým např. z hodnoty závazků ke dni 31. 12. 2002 v účetní hodnotě 534 251,92 Kč (na devizovém účtu 212 548,68 USD) učinilo k 31. 12. 2004 závazky v záporné výši, a sice v účetní hodnotě –1 114 098,26 Kč (na devizovém účtu 212 735,44 USD). MZd tak ve svém účetnictví vlivem nesprávně účtovaných kursových rozdílů vyjádřilo zůstatek těchto závazků v záporné hodnotě, o kterou pak snížilo zůstatek dalších závazků vykázaných v ÚZ na účtu 325. Takováto aplikace je nesprávná, protože vlivem kursových rozdílů nemůže být závazek vyjádřen v záporné výši, MZd nepostupovalo v souladu s platnými účetními metodami. MZd v případě těchto závazků ani neprokázalo, že by se jednalo o závazky z obchodního styku.

## 2.5 Ostatní zjištění

### • Prostředky na účtu cizích prostředků

MZd mělo v roce 2004 na účtu cizích prostředků uloženy prostředky ve výši 21 851 327,69 Kč, které zde byly nečinně uloženy, akumulovaly se již od devadesátých let a MZd neprokázalo ani původ, ani správnost jejich užití v letech 2004 a 2005. MZd tyto prostředky ve svém účetnictví označovalo jako „nevyčerpané dotace a příspěvky r. 1992 –

2004“ a účtovalo o nich souvztažně jako o závazcích z obchodního styku. MZd však neprokázalo původ těchto prostředků, nedokázalo zjistit, odkud tyto prostředky byly zaslány na účet MZd, zda se jedná o příjmy státního rozpočtu, zda MZd nemá povinnost tyto prostředky poskytnout zpět nebo třetí straně (zaúčtované závazky). MZd se ocitlo v situaci, kdy samo nemělo dostatek informací pro určení správného způsobu naložení s těmito prostředky. MZd tuto situaci řešilo tím, že prostředky s neznámým původem odvedlo (po několika letech od jejich získání) do státního rozpočtu, i když o správnosti tohoto kroku byly pochyby. Souvztažně vykazovaný závazek byl z účtu 325 – Ostatní závazky odúčtován. Do státního rozpočtu nebyly tyto prostředky ve výši 21 851 327,69 Kč odvedeny prostřednictvím „vypořádacího účtu“, který se používá pro vypořádání finančních vztahů z nevyčerpaných dotací a příspěvků, ale odvedeny byly prostřednictvím příjmového účtu, a to nikoliv najednou, nýbrž ve dvou částkách (v roce 2004 a v roce 2005).

- **Dary v souvislosti s povodněmi roku 2002**

MZd mělo od roku 2002 na svých bankovních účtech uloženo peněžní prostředky ve výši 10 550 380,00 Kč, které získalo od tuzemských i zahraničních dárců jako účelové dary k vakcinaci proti hepatitidě typu A v souvislosti s povodněmi v roce 2002. Přestože se MZd ke splnění tohoto účelu v darovacích smlouvách zavázalo, darovaných prostředků využito nebylo; vakcinace byla uhrazena z prostředků státního rozpočtu. Dary tak nemohly být ke shora uvedenému účelu použity. Dárcům však dary vráceny nebyly a dárci o této skutečnosti ani nebyli informováni; darované prostředky namísto toho zůstaly nečinně v držení MZd a v roce 2004 byly převedeny do rezervního fondu MZd.

- **Správa nebytových prostor**

Správu budovy MZd mělo v roce 2004 v působnosti oddělení MZd, které řídil zaměstnanec, jenž byl současně zástupcem ředitele odboru. MZd dopustilo, aby se tento vedoucí zaměstnanec dostal do střetu zájmů osobních se zájmy veřejnými, což potvrzují následující skutečnosti:

- úklid prostor MZd dodavatelsky obstarávala v rámci své podnikatelské činnosti osoba blízká (ve smyslu § 116 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) tohoto vedoucího zaměstnance; v roce 2004 jí za tyto úklidové práce bylo vyplaceno více než 2 miliony Kč. V kompetenci tohoto vedoucího oddělení přitom bylo zabezpečovat úklid budovy a řešit případné stížnosti na kvalitu úklidu. Tento zaměstnanec také v některých případech nařizoval proplatit faktury zasláné touto blízkou osobou (v celkové částce 234 108,00 Kč);
- část nebytových prostor, jejichž správa náležela do pracovní náplně uvedeného vedoucího zaměstnance, byla pro podnikatelské účely od roku 1999 pronajímána na základě uzavřených smluv další blízké osobě tohoto vedoucího zaměstnance. Při šetření transparentnosti výběru nájemce a odůvodněnosti dohodnutých cen služeb a nájemného bylo zjištěno, že
  - o MZd neprokázalo, jakým způsobem byl nájemce vybrán,
  - o po nájemci nebyly požadovány náhrady za dodávky tepla,
  - o nájemné požadované po nájemci v roce 2004 nebylo adekvátní, MZd na základě vlastního šetření vycházejícího z podnětu interního auditu výši nájemného zvýšilo pro rok 2005 o 66 %, aby odpovídalo ceně v místě a čase obvyklé,
  - o korespondence s nájemci (upomínky) byla předávána na vědomí uvedenému vedoucímu zaměstnanci.

MZd připustilo, aby vedoucí zaměstnanec běžně získával informace využitelné ve prospěch osob blízkých v rámci smluvních obchodně právních vztahů a v rámci své

pravomoci rozhodoval o krocích souvisejících s plněním smluvních vztahů osob jemu blízkých a MZd. Zejména existence uvedené rozhodovací pravomoci v rámci ekonomických vztahů s osobami blízkými ohrožuje důvěru v nestrannost rozhodování.

- **Prodej automobilů**

MZd v roce 2004 prodávalo vyřazené automobily způsobem, který nebyl transparentní z hlediska postupu dosažení a objektivitu ceny a souvisejících nákladů. MZd v roce 2004 vyřadilo 4 vozy, jejichž celková pořizovací cena činila 2 873 027,20 Kč, a prodalo je za 387 504,00 Kč. Cenu obvyklou, vyžadovanou zákonem, doložilo MZd ve všech případech jako cenu stanovanou znaleckým posudkem. Znalec, jenž vyhotovil tyto posudky, provozoval jako podnikatel autobazar, který – na základě kupních smluv – všechny vozy v průběhu roku 2004 za cenu, kterou stanovil, od MZd odkoupil. MZd však s tímto autobazarem uzavřelo i další smlouvy, a sice smlouvy o obstarání věci, jejichž předmětem bylo obstarání prodeje vozů (mj. opatření kupce). Za takovéto obstarání prodeje příslušela autobazaru provize ve výši 5 % ceny vozů, představující náklady související s prodejem.

Zájmy znalce, zprostředkovatele prodeje a kupce jsou však ve věci dosažené ceny zcela odlišné. Zatímco zájmem zprostředkovatele prodeje je dosažení co nejvyšší prodejní ceny, protože z ní se odvíjí provize, zájmem kupujícího je naopak nakoupit za co nejnižší cenu. MZd připustilo, aby úkony, které by z objektivních důvodů měly být od sebe oddělené, byly soustředěny u jedné osoby.

- **Veřejné sbírky**

MZd mělo na bankovních účtech uloženo prostředky, které získalo z příspěvků z veřejné sbírky označované jako „zdravotnictví“, uspořádané v letech 1995 – 2000. Výtěžek sbírky nebyl využit pro účel, pro který byla sbírka zřízena, resp. byl využit jen ve velmi omezené míře.

V případě sbírky „zdravotnictví“ MZd neprovedlo řádné vyúčtování podle § 10 vyhlášky č. 62/1973 Sb. u příslušného úřadu. Dále bylo zjištěno, že MZd i po ukončení sbírky přijímalo drobné obnosy od příspěvateľů, které již nejsou výtěžkem sbírky, MZd s nimi však takto nakládalo. MZd neprokázalo ani samotnou výši výtěžku sbírky. V roce 2005 za součást výtěžku sbírky považovalo MZd prostředky uložené na korunovém bankovním účtu (3 517 690,10 Kč) a devizovém bankovním účtu (209 854,63 USD, tj. 4 788 771,35 Kč). MZd však neprokázalo, že prostředky uložené na devizovém účtu jsou výtěžkem sbírky; skutečnost byla taková, že zde byly uloženy již před rokem 1995, tj. před vyhlášením sbírky, a že v průběhu konání sbírky se zůstatek devizového účtu zvyšoval o úroky. Tzn., že prostředky uložené na devizovém účtu nepocházely z uvedené veřejné sbírky. Na devizovém účtu tak byly více než 10 let uloženy prostředky ve výši více než 4 miliony Kč, které nebyly užívány, a přestože nepocházely z uvedené veřejné sbírky, MZd je v roce 2005 za výtěžek sbírky považovalo a převedlo je do rezervního fondu. Nedostatečnou evidencí se tak MZd ocitlo v situaci, kdy samo nemá dostatek informací pro určení správného způsobu naložení s prostředky.

- **Příprava smluv**

Jako referent a zpracovatel návrhů některých smluv byl MZd pověřen podnikatel, který nebyl zaměstnancem MZd, ale na základě obchodního závazkového vztahu mu poskytoval poradenskou činnost. Tehdejší ředitel odboru informatiky jej však v roce 2004 pověřil k tomu, aby jako zpracovatel a referent postoupil odboru právnímu k posouzení návrhy smluv s různými dodavateli, na jejichž základě byly posléze realizovány obchodní závazkové vztahy mezi MZd a těmito dodavateli. Jedním z těchto dodavatelů byl přitom právě tento podnikatel.

Skutečnost, že jako referent a zpracovatel návrhu smlouvy byl pověřen podnikatel, se kterým bude tato smlouva v budoucnu uzavřena, zakládá absenci důvěry v nestrannost rozhodování. V následně uzavřené smlouvě přiznalo MZd tomuto podnikateli na dobu dvou let měsíční odměnu ve výši 54 000,00 Kč.

- **Podpisy smluv**

Na MZd došlo k porušení § 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že jeden z vedoucích zaměstnanců (tehdejší ředitel odboru) v roce 2002 sjednal a podepsal několik smluv s dodavateli, k jejichž podpisu byl oprávněn pouze ministr. Tímto úkonem byly zároveň zrušeny smlouvy z roku 2000 uzavřené na základě výsledku specializované veřejné zakázky. MZd nedoložilo (ani dodatečně) speciální zmocnění, na základě kterého by tehdejší ředitel odboru informatiky byl oprávněn takovéto smlouvy v roce 2002 uzavřít.

- **Porušení rozpočtové kázně**

MZd v roce 2004 neoprávněně použilo prostředky státního rozpočtu celkem ve výši 28 537 609,57 Kč:

- MZd v rozporu s ustanovením § 25 odst. 5 rozpočtových pravidel realizovalo výdaje rozpočtových prostředků ve výši 28 509 206,87 Kč před provedením rozpočtového opatření nad výši rozpočtovanou k datu realizace výdaje. Rozpočtová pravidla v § 44 definují tuto skutečnost jako porušení rozpočtové kázně;
- MZd v rozporu s § 45 odst. 1 rozpočtových pravidel hradilo v roce 2004 některým svým dodavatelům výdaje na školení ve výši 28 402,7 Kč, ačkoliv nebylo povinno ani oprávněno pečovat o udržování dostatečné kvalifikace svých dodavatelů. Výdej peněžních prostředků, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, je v souladu s § 3 rozpočtových pravidel neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu. Paragraf 44 rozpočtových pravidel tuto skutečnost kvalifikuje jako porušení rozpočtové kázně.

## **2.6 Veřejné zakázky**

V postupu při zajišťování služeb správy, poradenství a údržby informačních systémů MZd během let 1999 až 2004 byla zjištěna pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek. Bylo zjištěno, že MZd nedodrželo ve více případech ustanovení zákonů upravujících problematiku zadávání veřejných zakázek, tj. ustanovení zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“) a zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“).

Od roku 1999 až do roku 2004 vyhlásilo MZd více zadávacích řízení, jejichž předmětem bylo shodně zajištění služeb správy, poradenství a údržby informačních systémů MZd.

- **Rozdělování předmětu veřejné zakázky**

První zadávací řízení proběhlo formou výzvy více zájemcům k podání nabídky dle § 49 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Na základě tohoto zadávacího řízení byla dne 30. 6. 1999 uzavřena smlouva s vybraným uchazečem (obchodní společností). Ten zajišťoval shora uvedené služby do poloviny roku 2000 (do vyčerpání limitu 5 milionů Kč).

Druhé zadávací řízení proběhlo formou specializované veřejné zakázky dle § 49 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Předmět této veřejné zakázky byl následně rozdělen na tři dílčí plnění. Na základě tohoto zadávacího řízení byly dle § 49 odst. 8 zákona o zadávání veřejných zakázek uzavřeny dne 1. 6. 2000 smlouvy se všemi třemi uchazeči, kteří



podali nabídku (předměty jednotlivých smluv: správa informačního systému MZd, správa hardwaru a softwaru informačního systému MZd, poradenství v oblasti zdravotnické informatiky). Na základě tohoto zadávacího řízení měli zajišťovat uvedení podnikatelé správu, poradenství a údržbu informačních systémů MZd do roku 2004.

V tomtéž rozpočtovém roce, tj v roce 2000, uzavřelo MZd mimo výše uvedenou specializovanou veřejnou zakázku ještě smlouvy s dalšími dodavateli, opět za účelem zajištění služeb správy a poradenství informačních systémů MZd. Výběr dodavatelů, se kterými byly uzavřeny smlouvy, proběhl formou veřejné zakázky malého rozsahu dle ustanovení § 49b zákona o zadávání veřejných zakázek. Smlouvy byly uzavřeny s podnikateli fyzickými osobami. Předmětem plnění první smlouvy, uzavřené na období od 1. 8. 2000 do 31. 12. 2000, byla správa informačního systému MZd. Předmětem druhé smlouvy, uzavřené na období od 2. 5. 2000 do 30. 9. 2000, bylo poradenství v oblasti zdravotnické informatiky.

V roce 2001 uzavřelo MZd další smlouvy, opět za účelem zajištění služeb údržby, poradenství a správy informačního systému MZd. Dodavateli, se kterými došlo k uzavření smluv, byli jednak podnikatelé fyzické osoby, se kterými byly uzavřeny smlouvy již v roce předchozím, a dále byla smlouva uzavřena s dalším podnikatelem fyzickou osobou. „Výběr“ těchto dodavatelů byl opět podroben úpravě zadávacího řízení formou veřejné zakázky malého rozsahu dle ustanovení § 49b zákona o zadávání veřejných zakázek. Byly uzavřeny celkem tři smlouvy, platné a účinné od 2. 5. 2001 do 31. 12. 2001. Předmětem plnění jednotlivých smluv byla správa informačního systému MZd, poradenství v oblasti zdravotnické informatiky a správa a údržba hardwaru a softwaru informačního systému MZd.

V roce 2002 uzavřelo MZd další smlouvy, opět za účelem zajištění služeb údržby, poradenství a správy informačního systému MZd. Smlouvy byly kontinuálně uzavřeny s týmiž podnikateli fyzickými osobami, kteří na MZd již působili na základě výše uvedených smluv. „Výběr“ dodavatelů, se kterými byly nové smlouvy uzavřeny, byl opět vzhledem k výši plnění podroben úpravě zadávacího řízení formou veřejné zakázky malého rozsahu dle ustanovení § 49b zákona o zadávání veřejných zakázek. Bylo uzavřeno celkem šest smluv s plněním od 2. 1. 2002 do 1. 1. 2005. Předmětem plnění jednotlivých smluv byla správa informačního systému MZd, poradenství v oblasti zdravotnické informatiky a správa a údržba hardwaru a softwaru informačního systému MZd.

Smlouvy s dodavateli byly uzavírány vždy na takovou dobu, že celková výše plnění z těchto smluv nepřesáhla zákonné limity stanovené v § 49b zákona o zadávání veřejných zakázek.

Služby podnikatelů fyzických osob, kteří spravovali informační systém MZd, byly zajištěny do konce roku 2004, proto MZd v druhé polovině tohoto roku zahájilo zadávací řízení (označované MZd jako tzv. poptávkové řízení) za účelem zajištění služeb správy informačních systémů pro následující období. Zajištění služeb v této oblasti proběhlo ve formě šesti samostatných zakázek dle § 6 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách a na jejich základě byly dne 14. a 17. 12. 2004 uzavřeny smlouvy s dodavateli na MZd již působícími (smlouvy účinné od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2006, resp. do 31. 12. 2005).

Ze shora uvedených skutečností vyplývá, že v průběhu let 1999 – 2005 byly služby správy, poradenství a údržby informačních systémů MZd zajištěny prostřednictvím několika samostatných veřejných zakázek. Předmětem plnění všech výše popsaných samostatných veřejných zakázek byla správa, údržba a poradenství v oblasti informačního systému MZd. Jednalo se tedy o plnění srovnatelná, mající shodné vlastnosti, případně o plnění stejného druhu ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Dle § 67 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že zakázky mající předmět plnění výše uvedeného charakteru se posuzují pro účely tohoto zákona jako jedna veřejná zakázka.

Vzhledem k tomu, že předmětem všech šetřených veřejných zakázek (souvisejících se zajištěním služeb v oblasti informačních systémů MZd) bylo plnění stejného nebo srovnatelného druhu, mělo MZd stanovit celkovou výši předmětu plnění tak, že vyhodnotí náklady na zajištění těchto služeb po celou dobu, během které budou služby zajišťovány. Na základě takto zjištěné výše plnění pak mělo MZd vyhodnotit formu zadání veřejné zakázky. Výše celkového plnění vyplývající ze smluv uzavřených v prověřovaných letech značně přesáhla částku 5 milionů Kč (tj. výši plnění, při jejímž překročení byl zadavatel povinen vyhlásit obchodní veřejnou soutěž).

MZd však uvedeným způsobem nepostupovalo a naopak rozdělovalo předmět jedné veřejné zakázky, a to jak z hlediska časového, tak z hlediska předmětu plnění na více veřejných zakázek tak, aby vždy mohlo zadávat jednotlivé zakázky méně transparentními způsoby. Docházelo tak k diskriminaci dalších zájemců, kterým nebyla poskytnuta možnost účastnit se řízení vedoucího k uzavření smluv. Tímto jednáním, spočívajícím v obcházení smyslu a účelu zákona o zadávání veřejných zakázek, porušilo MZd ustanovení § 3 odst. 1 v návaznosti na § 67 odst. 1 větu první zákona o zadávání veřejných zakázek.

Porušení ustanovení příslušných právních předpisů upravujících problematiku zadávání veřejných zakázek bylo zjištěno i během jednotlivých zadávacích řízení.

- **Specializovaná veřejná zakázka**

Část veřejné zakázky na zajištění služeb správy, poradenství a údržby informačních systémů probíhající v roce 2000 byla zadána jako specializovaná veřejná zakázka dle § 49 odst. 2 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Dle § 2 písm. l) zákona o zadávání veřejných zakázek je specializovanou veřejnou zakázkou taková zakázka, kterou může pro zadavatele provést pouze omezený okruh zájemců majících k tomu příslušné oprávnění k podnikání, nejvýše však sedm. Dle § 49 odst. 3 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek bylo MZd povinno zaslat výzvu k podání nabídek všem zájemcům v České republice, kteří specializované plnění poskytují. MZd zaslalo výzvu k podání nabídky čtyřem podnikatelům fyzickým osobám, z nichž tři podali nabídku k plnění části dílčí veřejné zakázky. MZd uzavřelo dne 1. 6. 2000 smlouvy se všemi podnikateli, kteří nabídku podali.

MZd prokazatelným způsobem nedoložilo existenci objektivních podmínek (tj., že existuje v České republice prokazatelně nejvýše sedm zájemců schopných předmět veřejné zakázky splnit), jejichž existence opravňuje zadavatele zvolit tento způsob zadání. MZd bylo povinno nezpochybnitelným způsobem prokázat a náležitě zdokumentovat, že objektivně neexistuje více než sedm zájemců schopných plnit veřejnou zakázku.

MZd tedy zadalo veřejnou zakázku na zajištění služeb správy, poradenství a údržby informačních systémů jako specializovanou veřejnou zakázku dle § 49 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek neoprávněně, neboť nebyly splněny (resp. prokázány) podmínky pro to, aby se jednalo o tento způsob zadání, stanovené v § 2 písm. l) tohoto zákona. Tímto jednáním MZd porušilo ustanovení § 3 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek v návaznosti na ustanovení § 3 odst. 3 tohoto zákona, když předmětná veřejná zakázka nebyla zadána formou obchodní veřejné soutěže (celková výše plnění ze třech uzavřených smluv za 4 roky, na něž byly uzavřeny, přesahuje částku 5 mil. Kč – § 3 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek).

- **Zadání zakázky podle nové právní úpravy**

Další šetřenou zakázkou byla zakázka na zajištění služeb správy, poradenství a údržby informačních systémů, jejíž zadání proběhlo v roce 2004. Tato zakázka byla opět rozdělena na větší počet, konkrétně šest samostatných zakázek. Zadání všech šesti samostatných zakázek proběhlo dle § 6 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách jakožto zadání zakázek, jejichž

předpokládaná výše plnění nepřesáhne částku 2 mil. Kč, a tak bylo jejich zadání vyloučeno z působnosti tohoto zákona. Podle § 18 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách platí, že při použití tohoto zákona je pro zadavatele rozhodující celková výše peněžitého závazku bez daně z přidané hodnoty. Pokud je předmět veřejné zakázky tvořen více částmi, je pro určení předpokládané ceny předmětu plnění rozhodující součet předpokládaných cen těchto částí. V § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách je stanoveno, že zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky, jestliže by tím došlo ke snížení jeho předpokládané ceny pod finanční limity stanovené pro jednotlivé druhy veřejných zakázek nebo pod limit stanovený v § 6 odst. 1 zákona (tj. pod 2 mil. Kč).

Vzhledem k tomu, že předmětem všech šesti zakázek byly služby s obdobným předmětem plnění, spočívajícím v zajištění fungování informačních systémů MZd, mělo MZd provést součet všech předpokládaných peněžitých závazků vyplývajících z těchto smluv a podle takto stanoveného údaje posléze zvolit způsob zadání veřejné zakázky. Jednání MZd spočívající v nerespektování postupů stanovených v § 18 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách při určení ceny předmětu veřejné zakázky je obcházením zákona. Toto obcházení zákona spočívá v rozdělení veřejné zakázky tak, že cena předmětů plnění jednotlivých zakázek, na něž byla původní zakázka rozdělena, nepřesáhne limit 2 mil. Kč, a tak nebude proces zadávání těchto zakázek podléhat kogentním ustanovením zákona o veřejných zakázkách. MZd jakožto zadavatel rozdělovalo předmět veřejné zakázky na více samostatných zakázek tak, že tím došlo ke snížení předpokládané ceny předmětů jednotlivých plnění pod finanční limit stanovený v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Tímto jednáním MZd porušilo ustanovení § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, které takové jednání zakazuje, a dále v návaznosti na tuto skutečnost porušilo § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

- **Zrušení smluv a uzavření nových**

Dne 2. 1. 2002 uzavřelo MZd nové smlouvy s podnikateli fyzickými osobami realizujícími na MZd specializovanou veřejnou zakázku. Tyto nové smlouvy rušily a nahrazovaly původní smlouvy z 1. 6. 2000 platné do 31. 5. 2004, které byly uzavřeny jako výsledek zadávacího procesu specializované veřejné zakázky z roku 2000 (viz tento kontrolní závěr výše). MZd s těmito podnikateli uzavřelo nové smlouvy, přestože předmět plnění zůstal nezměněn a platnost nových smluv se oproti původním prodloužila jen minimálně (vzhledem k celkové době, na niž byly smlouvy uzavřeny). Došlo však ve všech třech případech k navýšení smluvní měsíční odměny podnikatelům. Smlouvy ze dne 2. 1. 2002 byly uzavřeny, aniž by proběhlo nové zadávací řízení. Z § 1 odst. 1 a § 2 písm a) zákona o zadávání veřejných zakázek lze vyvodit, že jeho smyslem a účelem je závazným způsobem upravit postup zadavatele směřující k uzavření úplatné smlouvy s jedním nebo více podnikateli (uchazeči). Pokud smlouva uzavřená na základě tohoto procesu zanikne, resp. je zrušena, je anulován i samotný proces, který k uzavření právě této smlouvy vedl. Nelze tak, pokud je původní smlouva zrušena, navázat při uzavírání smlouvy nové, byť s tím samým podnikatelem, na původní zadávací proces. Není tedy možné zrušit původní smlouvu a uzavřít smlouvu novou, aniž by znovu proběhl zadávací proces. Jednání MZd spočívající ve zrušení platných smluv, které byly uzavřeny jakožto výsledek zadávacího řízení specializované veřejné zakázky, a uzavření smluv nových, s obdobným předmětem plnění, prodlouženou platností a s původně vybranými dodavateli je obcházením smyslu a účelu uvedeného zákona.

## **2.7 Vnitřní kontrolní systém**

S ohledem na nesprávnosti a zjištění uvedená v tomto kontrolním závěru nebyl v kontrolovaném období na MZd zaveden a udržován systém finanční kontroly, který by byl

způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související s činnostmi, které jsou předmětem účetnictví.

V rozporu s § 25 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), nebylo v roce 2004 v potřebném rozsahu zavedeno ani zajištěno oddělení pravomoci a odpovědností při schvalování operací podléhajících předběžné řídicí finanční kontrole, nebyla v plném rozsahu implementována povinnost provádění procesu předběžné řídicí finanční kontroly ani ve fázi před vznikem závazků (uzavřením smluv), ani ve fázi před následným uskutečněním výdajů.

V rozporu s § 33a odst. 9 zákona o účetnictví nebyly vnitřním předpisem v potřebném rozsahu stanoveny oprávnění, povinnosti a odpovědnosti osob v účetní jednotce vztahující se k připojování podpisového nebo identifikačního záznamu k účetnímu záznamu (viz bod 2.2 tohoto kontrolního závěru).

## II. Vyhodnocení kontrolních zjištění

### 1. Věrohodnost účetní závěrky MZd k 31. 12. 2004

**Tabulka č. 6 – Hladina významnosti a celková nesprávnost** (v tis. Kč)

Vykázané výdaje	Hladina významnosti	Celková nesprávnost v absolutní hodnotě
7 979 829,27	159 596,59	548 534,03

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou shledávat jako ještě přijatelnou, stanovena jako 2 % z hodnoty, která nejpřiměřeněji zobrazuje rozsah finanční činnosti této účetní jednotky. V případě MZd tuto hodnotu představují výdaje.

Vzhledem k rozsahu zjištěných celkových nesprávností v ÚZ MZd a k jejich porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti) je zřejmé, že ÚZ MZd nepodává ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví za účetní období roku 2004 v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými předpisy.

### 2. Porušení rozpočtové kázně

Porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel bylo zjištěno v celkové výši 28 537 609,57 Kč.

### 3. Závěrečný účet kapitoly 335 – Ministerstvo zdravotnictví za rok 2004

Účetní závěrka sestavená MZd k 31. 12. 2004 nebyla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 335 – Ministerstvo zdravotnictví za rok 2004 dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. Všechny výše uvedené zjištěné nesprávnosti byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách. Celková nesprávnost v závěrečném účtu je ve výši 548 534,03 tis. Kč,

z toho:

- nesprávnost ve výkazu Rozvaha organizačních složek státu 538 800,14 tis. Kč a
- nesprávnost ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu 9 733,89 tis. Kč.

Vzhledem ke zjištěným nesprávnostem v ÚZ kontrolované osoby je nezbytné, aby MZd zabezpečilo provedení odpovídajících oprav ve svém účetnictví, které by odstranily výše popisované nedostatky.