

Informace z kontrolní akce 06/10 – Prostředky státního rozpočtu poskytnuté na program „Podpora reprodukce majetku regionálních zdravotnických zařízení“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití finančních prostředků státního rozpočtu určených na podporu a optimalizaci sítě regionálních zdravotnických zařízení v rámci programu „Podpora reprodukce majetku regionálních zdravotnických zařízení“.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2001 až 2005, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZ“);
Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové;
Plzeňský kraj se sídlem v Plzni;
Středočeský kraj se sídlem v Praze;
Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně;

vybraná zdravotnická zařízení:

Nemocnice Plzeňského kraje;
Nemocnice Prostějov, příspěvková organizace;
Nemocnice s poliklinikou Havířov, příspěvková organizace;
Nemocnice s poliklinikou v Novém Jičíně, příspěvková organizace;
Nemocnice v Ústí nad Orlicí;
Nemocnice ve Frýdku-Místku, příspěvková organizace;
Oblastní nemocnice Kolín, a. s., nemocnice Středočeského kraje;
Oblastní nemocnice Příbram, a. s.;
Slezská nemocnice v Opavě, příspěvková organizace.

I. Úvod

MZ je mj. podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, ústředním orgánem státní správy pro zdravotní péči, ochranu veřejného zdraví, zdravotnická zařízení v přímé působnosti a další činnosti spojené s poskytováním zdravotní péče občanům. V rámci své působnosti poskytuje rovněž finanční prostředky na zajišťování programu „Podpora reprodukce majetku regionálních zdravotnických zařízení“.

Od roku 1995 do roku 2001 měl program evidenční číslo 398 110 název „Výstavba a technická obnova zdravotnických zařízení v působnosti okresních úřadů a obcí“. Správcem programu bylo Ministerstvo financí (dále také „MF“) a byl financován z kapitoly státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa. Na základě usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2001 č. 184 byl program 398 110 převeden z MF do kompetence MZ. Zároveň byl změněn název programu na „Podpora reprodukce majetku regionálních zdravotnických zařízení“ s evidenčním číslem 335 210 (dále jen „Program 335 210“). Financován je z kapitoly státního rozpočtu 335 – Ministerstvo zdravotnictví. Program měl vytvořit

předpoklady pro zabezpečení poskytování finančních prostředků na předem schválené investiční akce podporující reprodukci zdravotnického majetku v regionech.

Regionální zdravotnická zařízení jsou zejména lůžková zdravotnická zařízení, která v době poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu (dále také „SR“) byla samostatnými právními osobami hospodařícími jako příspěvkové organizace. Jejich zřizovateli byly okresní úřady a města, od roku 2003 kraje a města.

Z Programu 335 210 se financují investiční akce, jejichž předmětem byly především rekonstrukce stávajícího nemovitého majetku a v menší míře výstavba nových objektů. U rekonstrukcí byly především odstraňovány havarijní stavy stavebních konstrukcí, zajišťovány vyhovující hygienické podmínky na jednotlivých pracovištích, zlepšeny nevyhovující stavy technických zařízení a rozvodů, objekty upraveny pro úsporu energií, tzn. zateplení a výměna výplní otvorů. U nových staveb a přístaveb se jednalo především o vybudování dalších kapacit.

Kontrola byla zaměřena na poskytování a využití finančních prostředků SR vynakládaných na podporu reprodukce majetku regionálních zdravotnických zařízení správcem Programu 335 210, tzn. na plnění povinností MZ jako správce kapitoly, a to především na zabezpečení dodržení účelu, časovosti, efektivity a hospodárnosti poskytnutých finančních prostředků i zúčtování se SR.

Poznámka: Citované právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné u správce programu

1. Údaje o poskytnutých finančních prostředcích

Od 1. 1. 2001 se financování programu řídí ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a dne 6. 2. 2001 nabyla účinnosti vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Na Program 335 210 byly v letech 2001 až 2005 schváleny příslušnými zákony o státním rozpočtu finanční prostředky v celkové výši 11 284 mil. Kč, po rozpočtových změnách 11 230 mil. Kč. Prostředky byly čerpány ve výši celkem 11 184 mil. Kč na 126 akcí. Regionálním zdravotnickým zařízením byly na financování akcí odesílány MZ zálohově na účet zřízený u České spořitelny, a. s.

Tabulka č. 1 – Přehled schválených, poskytnutých a čerpaných finančních prostředků
na Program 335 210 (v mil. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Čerpání	Rezervní fond
2001	2 810 ^{*)}	2 880	2 861	19
2002	3 887	3 917	3 901	16
2003	2 597	2 708	2 698	10
2004	1 673	1 205	1 142	63
2005	317	520	582	0,4
2001 – 2005	11 284	11 230	11 184	0,4

^{*)} Rozpočet pro původní program 398 110.

Zdroje: Závěrečné účty kapitoly 335 – Ministerstvo zdravotnictví za roky 2001 – 2005.

Zprávy o finančním vypořádání vztahů se státním rozpočtem kapitoly 335 – Ministerstvo zdravotnictví z let 2001 – 2005.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že finanční prostředky poskytnuté na Program 335 210 nebyly většinou přes navyšování schválených rozpočtů v jednotlivých letech zcela vyčerpány.

V průběhu let 2001 – 2005 byly převáděny nevyčerpané finanční prostředky do rezervního fondu MZ ze zůstatků nevyčerpaných prostředků z účtu vedeného u České spořitelny, a. s., na žádost příjemců, a to z důvodu povodňových škod na stavebních strojích u dodavatelů, pozdějšího zahájení prací vzhledem k narušení statiky objektů, nedořešené fakturace zdravotnické techniky aj.

Z celkového objemu 11 184 mil. Kč čerpaných finančních prostředků na program 335 210 za období let 2001 až 2005 byly kontrolovány čerpané finanční prostředky ve výši 8 886 mil. Kč, tj. 80 % z celkově čerpaných finančních prostředků za kontrované období. Kontrola na MZ byla provedena u 47 akcí Programu 335 210.

2. Dokumentace Programu 335210

Dle sdělení MZ nebyla správcem předchozího programu 398 110 dokumentace písemně a protokolárně předána. MF navíc svým „Metodickým pokynem k financování reprodukce majetku v roce 2002“, čj. 113/1991/2002, v odst. III bod 1 ustanovilo, že u programů evidovaných ke dni 31. 12. 2001 nebude dokumentace vypracována, takže MZ ani po nabytí účinnosti vyhlášky č. 40/2001 Sb. (tj. od 6. 2. 2001) dle ustanovení vyhlášky v § 2 odst. 1 dokumentaci programu nezpracovalo a MF nepředložilo. Metodický pokyn MF nemůže zbavit MZ povinnosti uložené ustanovením § 13 vyhlášky č. 40/2001 Sb.

Schváleným názvem Programu 335 210 uváděným v Informačním systému programového financování (dále také „ISPROFIN“) je „Podpora reprodukce majetku regionálních zdravotnických zařízení“.

MZ v Závěrečných účtech rozpočtové kapitoly 335 (dále také „ZÚ“) i přes upozornění MF používalo nesprávný název Programu 335 210, a to „Program 335 210 – Podpora a optimalizace sítě regionálních zdravotnických zařízení“ (např. v roce 2004 v kapitolách „C. Příspěvkové organizace zřízené územními orgány, C.1 Investiční dotace – Příspěvkové organizace zřízené územními orgány“, „D. Obce a města, D.1 Investiční dotace – obce a města“). Stejnou nesprávnost v názvu programu obsahovaly údaje uvedené v ZÚ z let 2001, 2002 i 2003. Ve jmenovaných letech používalo MZ v ZÚ současně oba názvy.

Dále v ZÚ za rok 2004 v kapitole „C.2 Neinvestiční dotace – Příspěvkové organizace zřízené územními orgány“ uvádí MZ jiný, další název programu se shodným číslem „Program 335 210 – Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního zdravotnictví“.

Nesprávná uvádění názvu Programu 335 210 v ZÚ jsou zavádějící jak ve výkaznictví, tak i pro kontrolu poskytovaných prostředků.

MZ předpokládalo dle údajů ZÚ za rok 2001 ukončení Programu 335 210 v roce 2002, dle ZÚ za rok 2002 předpokládalo ukončení v roce 2004. Při realizaci akcí docházelo často k uzavírání mnoha dodatků ke smlouvám s dodavateli, kterými byly prodlouženy termíny ukončení akcí. MZ tato prodloužení akceptovalo a schvalovalo „Rozhodnutími o účasti státního rozpočtu na financování akce“ (dále jen „Rozhodnutí“). Program 335 210 není dosud ukončen, v ZÚ z roku 2005 uvádí MZ jako předpokládaný termín ukončení ve 12/2006.

3. Financování programu

MZ porušilo ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., kde bylo mj. uvedeno: „Dotace a návratná finanční výpomoc se poskytuje na základě žádosti. Rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci obsahuje označení příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci, účel, na který je dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytována, a podmínky jejich použití.“, tím, že poskytlo v roce 2001 systémovou dotaci ze SR Městské nemocnici Čáslav na akci č. 4072 ve výši 35 mil. Kč bez vydání Rozhodnutí.

4. Závěrečné vyhodnocení akcí a ukončení závěrečného vyhodnocení

- **MZ nedodrželo ustanovení § 8 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 40/2001 Sb.**, které mj. stanoví:
„Správce programu zabezpečí kontrolu údajů uvedených v dokumentaci závěrečného vyhodnocení a v případě, že...
b) nezjistí porušení podmínek účasti státního rozpočtu uvedených v rozhodnutí, případně jiné neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu, závěrečné vyhodnocení ukončí.“, tím, že u akcí č. 4482 – Nemocnice Náchod – rekonstrukce hospodářské budovy a spalovny, č. 4015 – Nemocnice Benešov – rekonstrukce gyn.-por. pavilonu a č. 1021 – Nemocnice Nové Město na Moravě – rekonstr. a příst. chirurgie neukončilo závěrečné vyhodnocení, přestože požadované dokumenty byly účastníky programu předloženy ve stanoveném termínu.
- MZ dostatečně účinně nepožadovalo po příjemcích dotace u akcí č. 4005 – Nemocnice Kladno – rekonstrukce a č. 4469 – NsP Karviná – přístavba NsP dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce, přestože byly v Rozhodnutích stanoveny závazné termíny v průběhu r. 2003, resp. 2004.

5. Ostatní kontrolní zjištění

- **Stanovení dalších podmínek čerpání výdajů státního rozpočtu**

V období, ve kterém byly poskytovány finanční prostředky na Program 335 210, byly MZ několikrát měněny tzv. další podmínky čerpání. Sjednoceny nebyly podmínky pro zabezpečení majetku v případě úplatného či bezúplatného převodu, zcizení nebo v případě využití tohoto majetku k jinému účelu, než k jakému byl určen v investičním záměru a realizován na základě Rozhodnutí. V případě nedodržení podmínek měl investor finanční prostředky poskytnuté ze SR vrátit. Podmínky stanovilo MZ v jednotlivých letech buď v přílohách k Rozhodnutí, nebo dodatečně v průvodních dopisech k ukončení závěrečného vyhodnocení.

Například: v letech 2001 – 2005 byla uváděna v podmínkách rozdílná délka období pro případy „privatizace investičního majetku“ či „zcizení majetku“, na jehož zhodnocení byly použity finanční prostředky ze státního rozpočtu s povinností vrácení dotace. V roce 2001 byla délka období pět let, v roce 2005 deset let, v některých případech nebyl termín vůbec uveden nebo nebyly stanoveny podmínky žádné.

- **Termín ukončení závěrečného vyhodnocení**

V letech 2002 a 2003 byl vždy v Rozhodnutích určen termín ukončení závěrečného vyhodnocení akce závazný i pro správce programu.

Dle sdělení MZ vycházejícího z informace MF není od roku 2004 pro správce programu podle vyhlášky č. 40/2001 Sb. termín pro ukončení závěrečného vyhodnocení akce stanoven. Důsledkem je podstatné prodloužení ukončování akcí ze strany MZ z původních 3 až na 24 měsíců.

III. Skutečnosti zjištěné u účastníků programu

Z celkového objemu 11 184 mil. Kč čerpaných finančních prostředků na Program 335 210 do roku 2006 byly u účastníků programu kontrolovány finanční prostředky v celkové výši 4 803 mil. Kč, které byly čerpány na 15 akcí.

1. Zadávání veřejných zakázek

V souladu s ustanoveními zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nepostupoval investor – Nemocnice Kolín (Oblastní nemocnice Kolín, a. s., nemocnice Středočeského kraje) – tím, že nedodržel ustanovení § 4 odst. 1 a § 49 odst. 15 zákona, když u části akce – rekonstrukce interna, uveřejnil vyhlášení obchodní veřejné soutěže na centrální adrese až po ukončení soutěžní lhůty, resp. když u části akce – vybudování nástavby geriatrického pavilonu nemocnice Kolín (3. nadzemní podlaží), nezveřejnil výzvu k podání nabídky na centrální adrese.

2. Realizace akcí

V průběhu realizace akcí docházelo u některých kontrolovaných akcí ke změnám oproti uzavřeným smlouvám s dodavateli. Z důvodu koncepční nejasnosti (doplňování či rozšiřování předmětu zakázky) bylo uzavíráno velké množství dodatků, ze kterých vyplývalo prodloužení termínů dokončení akcí a navyšování cen zakázek. Například:

- Nemocnice ve Frýdku-Místku, příspěvková organizace, uzavřela u akce – rekonstrukce části nemocnice (zahájení v r. 1996, plánované ukončení v r. 1998, skutečné ukončení v r. 2002) ke smlouvě o dílo č. 01/1996 celkem *16 dodatků*, kterými došlo k prodloužení termínu předání a převzetí a ke zvýšení celkových nákladů ze 442 346 tis. Kč na 656 193 tis. Kč, tj. o 213 847 tis. Kč. *Finanční prostředky ze SR byly změnami v Rozhodnutí MZ z částky dotace ve výši 424 175 tis. Kč navýšeny na 631 522 tis. Kč, tj. o 207 347 tis. Kč.*

Nemocnice zdůvodnila žádost o navýšení finančních prostředků potřebou dokončení rozpracované části rekonstrukce, podhodnocením finanční náročnosti akce při jejím zahájení, nedostatky v projektové dokumentaci a nově vzniklým požadavkem na úpravu budovy klinické biochemie;

- Nemocnice s poliklinikou Havířov, příspěvková organizace, uzavřela u akce „rekonstrukce a modernizace operačních sálů I.“ (zahájení v r. 1999, plánované ukončení v r. 2007), u její části „přestavba operačních sálů a centrální sterilizace II. etapa“ – ke smlouvě o dílo *16 dodatků*. Z toho dodatek č. 1 byl podepsán již druhý den po uzavření smlouvy o dílo.

U dalších osmi kontrolovaných zdravotnických zařízení došlo k uzavírání 4 až 16 dodatků ke smlouvám, k navyšování finančních prostředků ze SR v rozmezí 20 až 395 mil. Kč a k prodloužování termínů dokončení akcí v rozmezí 8 měsíců až 9 let.

3. Věcné plnění

V ustanovení § 21 zákona č. 218/2000 Sb. bylo uvedeno:

„Nestanoví-li tento zákon jinak, mohou být prostředky státního rozpočtu použity pouze v příslušném rozpočtovém roce k účelům, na které byly určeny zákonem o státním rozpočtu.“

Nemocnice s poliklinikou Havířov, příspěvková organizace, uhradila faktury vystavené v 6. – 12. měsíci roku 2003 z individuální investiční dotace roku 2004 ve výši 32 804 089,40 Kč.

V ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb. je uvedeno:

„Porušením rozpočtové kázně je

a) neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu, ...“

Na pořízení neinvestičního majetku použily prostředky z individuální investiční dotace neoprávněně Nemocnice ve Frýdku-Místku, příspěvková organizace, v letech 2001 a 2002 ve výši 9 538 110 Kč, a Slezská nemocnice v Opavě, příspěvková organizace, v roce 2002 ve výši 201 015 Kč.

4. Další zjištění v oblasti účetnictví

V rozporu s příslušným ustanovením zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, postupovali investoři:

- Nemocnice ve Frýdku-Místku, příspěvková organizace,
 - neúčtovala správně v letech 2001 a 2002 o nákupu drobného hmotného majetku,
 - nepoužila v roce 2001 a 2002 účet 346 – nároky na dotace a zúčtování se státním rozpočtem v souladu s platnou účtovou osnovou a postupy účtování, přestože tento účet měla v obou letech ve svém účtovém rozvrhu,
 - neprokázala stav majetku ke konci rozvahového dne (31. 12. 2002) stavy fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky, které vznikly v období od ukončení fyzické inventury do konce účetního období,
 - neuvedla v příloze k účetní závěrce k 31. 12. 2001 a k 31. 12. 2002 údaje o poskytnuté individuální investiční dotaci;
- Slezská nemocnice v Opavě, příspěvková organizace,
 - neúčtovala v roce 2002 správně o zařazení zdravotnické techniky a o pořízení drobného nehmotného majetku,
 - neprokázala stav majetku ke konci rozvahového dne (31. 12. 2002) stavy fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky, které vznikly v období od ukončení fyzické inventury do konce účetního období.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

V rámci programového financování reprodukce zdravotnického majetku byly prováděny rekonstrukce stávajícího majetku, výstavba nových objektů a modernizace jejich technického vybavení.

Správce programu v některých případech

- nevydal rozhodnutí o účasti státního rozpočtu,
- nezabezpečil kontrolu údajů v dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce a nereagoval na skutečnost, že investoři předložili požadovanou dokumentaci k závěrečnému vyhodnocení akce a neukončil je; v jiných případech, kdy účastník programu ve stanoveném termínu tuto dokumentaci nepředložil, její zaslání účinně neurgoval.

Vzhledem k absenci dokumentace Programu 335 210 nebylo možné provést vyhodnocení realizace programu a plnění stanovených cílů, kterých má být dosaženo.

Účastníci programu v některých případech

- nepostupovali v souladu s ustanoveními zákona č. 199/1994 Sb., zejména tím, že nezveřejňovali výzvu k podání nabídky na centrální adrese;
- nedodržovali zákon č. 218/2000 Sb. tím, že použili prostředky státního rozpočtu v jiném rozpočtovém období a na jiný účel, než na jaký byly určeny;
- při realizaci akcí porušovali ukazatele stanovené v Rozhodnutích, zejména tím, že nepředkládali dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce správci programu ve stanoveném termínu;
- nepostupovali v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o účetnictví, zejména tím, že
 - nesprávně účtovali o nákupu drobného hmotného majetku a o zařazení zdravotnické techniky,
 - nedodržovali platnou účtovou osnovu,
 - neprokázali stav majetku ke konci rozvahového dne (31. 12. 2002) stavy fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky, které vznikly v období od ukončení fyzické inventury do konce účetního období.

Finanční prostředky ze SR vynaložené na Program 335 210 byly poskytnuty pro regionální zdravotnická zařízení, avšak při realizaci akcí byla podle zdůvodnění účastníků programu často podhodnocena jejich finanční náročnost a projektová dokumentace měla nedostatky. Vznik nových požadavků v akcích Programu 335 210 nesvědčí o celkové koncepčnosti jejich přípravy. MZ změny schvalovalo, a to jak prodloužení termínů akcí, tak i další finanční požadavky.