

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 11/25

Peněžní prostředky státu poskytované na vybrané zdravotnické programy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na vybrané zdravotnické programy.

Kontrolováno bylo období let 2010 a 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od září 2011 do března 2012.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví; „Lékárna pod radnicí“ s.r.o., Turnov; „Poliklinika Turnov s. r. o.“; Krajská nemocnice Liberec, a.s.; 2R Production s.r.o., Milevsko; Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta; Hospic sv. Jana N. Neumanna, Prachatice; DebRA ČR, Brno; Sdružení pro alergické a astmatické děti (SAAD), Brno; Psychiatrická léčebna, Brno - Černovice; Sdružení Šance - sdružení rodičů a přátel hematologicky a onkologicky nemocných dětí, o. s., Olomouc; Rehabilitační ústav Hrabyně; ECCE HOMO ŠTERNBERK.

I. Úvod

Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“) bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, jako ústřední orgán státní správy pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, poskytovatele zdravotních služeb 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 a zdravotnický informační systém, pro používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh.

Zdravotnictví tvoří jednu z hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím (dále také „NNO“), realizované prostřednictvím zdravotnických programů. Jejich cílem je prevence před drogami, alkoholem, nikotinem, jinými návykovými látkami, pomoc zdravotně postiženým a chronicky nemocným, poskytování paliativní péče a zajištění kvalitní a bezpečné zdravotní péče. Předmětem kontroly NKÚ byly dva vybrané zdravotnické programy MZ, jmenovitě *Program grantové podpory* (dále jen „PGP“) a *Program vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením* (dále jen „PVP“). Oba tyto programy podporují projekty zaměřené na zlepšení podmínek a kvality života zdravotně postižených a chronicky nemocných občanů.

Politika státu v této oblasti byla zformulována počínaje rokem 1993 postupně v *Národním plánu opatření pro snížení negativních důsledků zdravotního postižení*, schváleném usnesením vlády ze dne 8. září 1993 č. 493, *Národním plánu vyrovnávání příležitostí pro občany se zdravotním postižením*, schváleném usnesením vlády ze dne 14. dubna 1998 č. 256, *Národním plánu podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006–2009*, schváleném usnesením vlády ze dne 17. srpna 2005 č. 1004, a v *Národním*

plánu vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010–2014, schváleném usnesením vlády ze dne 29. března 2010 č. 253. Národní plán na období 2006–2009 vycházel z cílů a úkolů *Střednědobé koncepce státní politiky vůči občanům se zdravotním postižením*, která byla schválena usnesením vlády ze dne 16. června 2004 č. 605.

Aktuálně platný národní plán pro období 2010–2014 vychází z *Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením* přijaté v sídle OSN v New Yorku dne 30. března 2007. Pro Českou republiku vstoupila tato úmluva v platnost dne 28. října 2009.

Kontrola NKÚ u MZ byla zaměřena na způsob, metodu, zajištění zdrojů a realizaci výdajů státního rozpočtu v PVP a PGP, na kvalitu systémů administrativního a finančního řízení, sledování, vyhodnocování a finanční kontroly programové podpory. U příjemců dotace bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a pravidel MZ pro čerpání a použití dotace na stanovený účel a její finanční vypořádání.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MZ

1. Charakteristika PGP a PVP

Podpora z PGP a PVP má formu systémové neinvestiční a investiční dotace ze státního rozpočtu. Každý z programů podporuje pět tematických okruhů, zaměřených:

- u PGP na rekondiční a edukační pobyty se zdravotním programem v tuzemsku i zahraničí, edukační docházkové akce (kurzy a výcviky), ediční činnost, přednášky a na organizačně administrativní servis občanských sdružení (dotování nákladů na pronájmy, energie, služby apod.);
- u PVP na vznik a rozvoj dobrovolnických a specializovaných center a zdravotnických zařízení pro osoby se zdravotním postižením a pacienty s chronickým onemocněním a v terminálních stavech a na vydávání informačních a osvětových materiálů pro zdravotnickou veřejnost a lékaře prvního kontaktu.

Okruh možných příjemců dotací tvoří NNO. Pro účely PGP a PVP se NNO rozumí občanská sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, obecně prospěšné společnosti podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, a subjekty evidované podle zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech.

PVP je určen rovněž organizacím v přímé působnosti MZ a dalších resortů, krajům, městům, obcím a organizacím v jejich působnosti, veřejným neziskovým ústavním zdravotnickým zařízením a právníkům a fyzickým osobám vyvíjejícím podnikatelskou činnost.

Postup ústředních orgánů státní správy při poskytování dotací ze státního rozpočtu NNO upravují zásady schválené usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92. Zásady upravují v návaznosti na zákon č. 218/2000 Sb. poskytování dotací ze státního rozpočtu nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy s výjimkou dotací na financování programů podle § 12 a § 13 tohoto zákona.

MZ u obou programů uplatňuje systém administrativního a finančního řízení obvyklý obecně u národních dotačních programů. Pro každý rok stanovuje a zveřejňuje formou metodických pokynů pravidla pro žadatele a příjemce dotací a provádí formální kontrolu a věcné hodnocení předložených žádostí a projektů. Pro hodnocení zřizuje každoročně komisi složenou ze zástupců MZ, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí, Magistrátu hlavního města Prahy a ze sociologů zastupujících chronicky

nemocné a zdravotně postižené občany. Dotace poskytuje na základě rozhodnutí. Neinvestiční dotaci poskytuje MZ převodem ze svého účtu na bankovní účet příjemce, investiční dotaci čerpá příjemce prostřednictvím banky určené MZ.

MZ vyhodnocuje realizaci projektů PGP a PVP na základě závěrečných zpráv, výkazů o skutečných nákladech projektu a skutečném podílu dotace na jejich financování a dalších dokumentů (dosažené hodnoty parametrů, přehled vystavených a zaplacených faktur, doklady o uvedení stavebních objektů do provozu a jejich zařazení do majetku), které předkládá příjemce dotace. NNO kromě výše uvedených dokumentů předkládají spolu s účetní závěrkou také roční zprávy o své činnosti.

2. Zdroje a průběh financování PGP a PVP

Peněžní prostředky státu na financování PGP a PVP jsou schvalovány zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok v kapitole 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*, a to v rámci rozpočtu výdajů závazného specifického ukazatele s názvem *Zdravotnické programy*.

MZ v letech 2010 a 2011 meziročně a v porovnání s předchozím obdobím vyčlenilo ve svém rozpočtu na financování PGP a PVP výrazně nižší zdroje. Zatímco jejich roční objem se u PGP v letech 2004 až 2009 pohyboval v rozmezí cca 93 až 160 mil. Kč, v roce 2010 poklesl na 71,5 mil. Kč a v roce 2011 na 52,8 mil. Kč. V případě PVP činil objem vyčleněných zdrojů v letech 2004 až 2009 ročně cca 41 až 60 mil. Kč, v roce 2010 poklesl na 27,9 mil. Kč a v roce 2011 na 14,3 mil. Kč. V obou letech zájem o podporu z PGP a PVP výrazně převýšil disponibilní zdroje, když celkový objem poskytnuté dotace v porovnání s požadovaným činil v jednotlivých letech kontrovaného období u PGP 42,7 % a 41,1 % a u PVP 38,3 % a 16,3 %.

Přehled o zdrojích a průběhu financování PGP a PVP je uveden v tabulkách č. 1 a č. 2.

Tabulka č. 1 – PGP

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadované dotace (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnuté dotace (v tis. Kč)	Podíl sl. 6/sl. 3 (v %)	Čerpáno (v tis. Kč)
	1	2	3	4	5	6	7	8
2010	83	235	167 604	65	171	71 542	42,7	71 325
2011	85	225	128 459	43	92	52 829	41,1	52 780

Zdroj: MZ – výsledky dotačního řízení za rok 2010 a 2011, závěrečný účet za rok 2010 a 2011.

Tabulka č. 2 – PVP

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadované dotace (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnuté dotace (v tis. Kč)	Podíl sl. 6/sl. 3 (v %)	Čerpáno (v tis. Kč)
	1	2	3	4	5	6	7	8
2010	130	247	72 890	91	129	27 936	38,3	27 683
2011	152	267	87 417	77	109	14 276	16,3	12 331

Zdroj: MZ – výsledky dotačního řízení za rok 2010 a 2011, závěrečný účet za rok 2010 a 2011.

3. Zjištěné nedostatky

3.1 MZ při poskytování dotací NNO nepostupovalo podle zásad vlády

Postup ústředních orgánů státní správy při poskytování dotací ze státního rozpočtu upravovaly v kontrolovaném období *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*.

Pro rok 2010 platily zásady schválené usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333 (dále jen „Zásady 2010“). Zásady 2010 stanovily mj. časový harmonogram průběhu dotačního řízení v etapě předkládání žádostí a jejich kontroly po formální stránce. Ústřední orgán byl povinen určit termín pro předkládání žádostí obvykle do 30. září kalendářního roku, jenž předchází rozpočtovému roku, v němž může být požadovaná dotace poskytnuta, a nejpozději do konce kalendářního roku zveřejnit na svých internetových stránkách seznam žádostí, které nespĺnily formální podmínky pro podání žádosti. MZ do konce roku 2009 zveřejnilo na svých internetových stránkách seznam žádostí, které nespĺnily formální podmínky pro podání žádosti. Vlastní výběrová řízení probíhala až v průběhu rozpočtového roku, ve kterém byly dotace poskytovány. Dotace na projekty byly uvolňovány nejdříve počátkem druhého čtvrtletí, často však i v posledním čtvrtletí, což nestátním neziskovým organizacím majícím nedostatečné vlastní zdroje komplikovalo realizaci projektů.

Vláda usnesením ze dne 1. února 2010 č. 92 schválila s účinností od 1. února 2010 pro NNO nové zásady platné od roku 2011 (dále jen „Zásady 2011“), s cílem urychlit dosavadní proces poskytování dotací. Ústřední orgány mají povinnost zveřejnit na svých internetových stránkách do konce kalendářního roku, který předchází rozpočtovému roku, na který poskytují dotaci, seznam nebo pořadí projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením a nejpozději do konce února rozpočtového roku, na který jsou dotace poskytovány, stanovit konkrétní výši dotace. Dotaci přitom musí vyplatit zpravidla jednorázově, maximálně však ve dvou splátkách s tím, že minimálně polovinu z celkového objemu dotace uvolní do 31. března a druhou část do 30. září rozpočtového roku, na který je dotace poskytována.

MZ při poskytování dotací NNO na rok 2011 nepostupovalo podle Zásad 2011. Do konce předchozího kalendářního roku pouze přijalo žádosti o dotaci (uzávěrku přijímání žádostí o dotaci stanovilo MZ pro všechny žadatele u PGP na 31. října 2010 a u PVP na 30. listopadu 2010) a zveřejnilo na svých internetových stránkách seznam žádostí, které nespĺnily formální podmínky pro podání žádosti. Teprve v lednu 2011 zřídilo MZ hodnotitelské komise k oběma programům a v průběhu března a dubna roku 2011 realizovalo výběrová dotační řízení. MZ neplnilo termíny pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tak např. dne 4. března 2011 předložila hodnotitelská komise k PGP na základě svého jednání ze dne 2. března 2011 do porady vedení MZ výsledky dotačního řízení na rok 2011, které tato porada schválila na svém jednání dne 14. března 2011 a uložila v termínu do 30. března 2011 vydat ke schváleným projektům rozhodnutí o poskytnutí dotace a do 31. března 2011 zveřejnit výsledky dotačního řízení na internetových stránkách MZ. **V kontrolním vzorku 15 rozhodnutí o poskytnutí neinvestiční dotace NNO byl u všech překročen stanovený termín pro jejich vydání. MZ tato rozhodnutí vydalo v průběhu měsíce dubna až července 2011.**

3.2 MZ podrobilo finanční kontrole minimální počet projektů PGP a PVP

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ukládá MZ jako poskytovateli dotace z PGP a PVP vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců této dotace. MZ této veřejnosprávní kontrole podrobilo pouze 0,5 % z celkového objemu dotace, poskytnuté z PGP a PVP v letech 2010 a 2011. Z celkového počtu 501 projektů podrobilo veřejnosprávní kontrole pouze 2 projekty.

III. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

1. Oblast financování a realizace projektů

Čtyři příjemci dotace v rozporu s podmínkou stanovenou rozhodnutími o poskytnutí dotace nepožádali MZ o změnu struktury rozpočtovaných nákladů projektu, přičemž jeden příjemce navíc v rozporu s podmínkou stanovenou rozhodnutím o poskytnutí dotace neměl vyplacené ostatní osobní výdaje podloženy prvotními doklady, které by umožnily kontrolu skutečně provedené práce.

2. Oblast vedení účetnictví:

Dva příjemci dotace v rozporu s podmínkou stanovenou rozhodnutím o poskytnutí dotace nevedli v účetnictví oddělené sledování přijatých a použitých dotací.

Dva příjemci dotace nevedli účetnictví úplně, když o nároku na dotace z PGP a PVP v roce 2010 a 2011 neúčtovali prostřednictvím účtové skupiny 34 – *Zúčtování daní, dotací a ostatní zúčtování*.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MZ byla podrobena úroveň zajištění a čerpání zdrojů financování a systémů administrativního a finančního řízení, sledování a vyhodnocování realizace a finanční kontroly PGP a PVP. U vybraných příjemců dotace bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a pravidel stanovených MZ pro čerpání, použití a finanční vypořádání poskytnuté dotace.

PGP i PVP charakterizoval výrazný převis poptávky nad nabídkou z pohledu objemu požadovaných dotací a disponibilních zdrojů vyčleněných na financování těchto programů v rozpočtu kapitoly MZ. Vyčleněné zdroje v roce 2010 a v roce 2011 pokrývaly 41,4 %, resp. 31,1 % objemu požadovaných dotací.

MZ při poskytování dotací na rok 2011 nerespektovalo časový harmonogram průběhu dotačního řízení stanovený zásadami vlády. Podle těchto zásad mají ústřední orgány zveřejnit na svých internetových stránkách do konce kalendářního roku, který předchází rozpočtovému roku, na který poskytují dotace, seznam nebo pořadí projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením, a nejpozději do konce února rozpočtového roku, na který jsou dotace poskytovány, stanovit konkrétní výše dotací.

Hodnotitelské komise k PGP a PVP zřídilo MZ až v lednu 2011 a teprve v průběhu března a dubna roku 2011 realizovalo výběrová dotační řízení. Nedodrželo přitom ani vlastní termíny pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.

MZ podrobilo veřejnosprávní kontrole u příjemců dotace pouze 0,5 % z celkového objemu dotací poskytnutých z PGP a PVP v letech 2010 a 2011.

Příjemci dotace v rozporu s podmínkami stanovenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace nepožádali MZ o změnu struktury rozpočtovaných nákladů projektu a nepodložili vyplacené ostatní osobní výdaje prvotními doklady.

Pochybení v činnosti příjemců dotace byla zjištěna rovněž při vedení účetnictví.