

13/13

Peněžní prostředky státu určené regionálním zdravotnickým zařízením

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků poskytnutých regionálním zdravotnickým zařízením prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví.

Kontrolováno bylo období let 2009 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v období od března do října 2013.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“)

a vybraní příjemci dotací:

Nemocnice TGM Hodonín, příspěvková organizace; Nemocnice Jablonec nad Nisou, p.o.; Nemocnice Písek, a.s.; Nemocnice Strakonice, a.s.; Nemocnice Vyškov, příspěvková organizace; Nemocnice s poliklinikou v Semilech; Nemocnice Znojmo, příspěvková organizace; město Hořice; město Náchod; městská část Praha 11; obec Bouzov; Kongregace Milosrdných sester sv. Karla Boromejského, Praha.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo město Hořice, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podalo město Hořice, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém III. zasedání, konaném dne 10. února 2014,

schválilo usnesením č. 7/III/2014

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo zdravotnictví je ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví a pro další činnosti spojené s poskytováním zdravotní péče. V rámci své působnosti poskytuje peněžní prostředky na zajišťování programů týkajících se rozvoje zdravotnictví a zdravotní politiky státu.

MZd je správcem kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* a správcem programu evidenční číslo 235 210 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního zdravotnictví* (dále jen „Program“), který je členěn na podprogramy:

- ev. č. 235 211 – *Pořízení, obnova a provozování informačních technologií (ICT) regionálního zdravotnictví,*
- ev. č. 235 212 – *Podpora vybavení regionálního zdravotnictví stroji a zařízeními,*
- ev. č. 235 213 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny záchranných služeb,*
- ev. č. 235 214 – *Podpora rozvoje nemovitého majetku regionálního zdravotnictví.*

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Ve schválené dokumentaci Programu je stanoveno, že peněžní prostředky jsou využívány na podporu a rozvoj materiálně technické základny regionálního zdravotnictví. Cílem je zlepšit vybavení pracovišť regionálních zdravotnických zařízení a odstranit stavebně technické nedostatky. Realizací cílů Programu a dosažením rozhodujících parametrů podprogramů je zkvalitňováno poskytování zdravotní péče v regionech. Program je určen příjemcům dotací, kterými jsou ve smyslu specifikace věcných cílů Programu regionální zdravotnická zařízení, jejichž zřizovateli jsou kraje a obce:

- v oblasti informačních technologií je cílem pořídit hardware a software nemocničních informačních systémů;
- v oblasti vybavenosti regionálních zdravotnických zařízení je cílem obnova a pořízení nových zdravotnických prostředků v regionálních zdravotnických zařízeních a pořízení vozidel záchranné služby včetně přístrojového vybavení;
- v oblasti podpory rozvoje materiálně technické základny v regionech je cílem rekonstrukce stávajících zařízení a řešení havarijních stavů, v malé míře dostavba a výstavba, příp. přístavba nových objektů.

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Všechny peněžní částky jsou uváděny včetně DPH.

II. Skutečnosti zjištěné u Ministerstva zdravotnictví a vybraných příjemců dotací

Program evidenční číslo 235 210 – Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního zdravotnictví

Dokumentace Programu

Dokumentace Programu byla schválena Ministerstvem financí v roce 2004 s termínem ukončení realizace k 31. prosinci 2007. V roce 2007 byla realizace Programu prodloužena do 31. prosince 2010 a v roce 2010 byla realizace Programu prodloužena až do 31. prosince 2016. V roce 2005 byla schválena první změna dokumentace Programu. Tato změna byla zároveň poslední, při níž se změnila textová část dokumentace Programu, která mimo jiné obsahuje: odůvodnění samotného Programu, specifikaci věcných cílů Programu spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a stanovené podmínky a kritéria jeho použití. Následující čtyři změny dokumentace Programu (dvě v roce 2007 a po jedné v letech 2008 a 2010) měnily pouze parametry, rozpočet a termíny ukončení realizace Programu, nikoli jeho textovou část. Dokumentace Programu nezohledňuje změny v oblasti regionálního zdravotnictví, které proběhly po roce 2005.

Financování Programu

V roce 2004 byl schválen celkový objem peněžních prostředků Programu ve výši 2 539 mil. Kč. Změnami byl navýšen až na 3 855 mil. Kč, tedy o 52 %. Od počátku Programu do konce roku 2012 byly jeho prostřednictvím poskytnuty dotace v celkové výši 2 715 mil. Kč.

K navyšování celkového objemu peněžních prostředků a prodlužování doby realizace Programu docházelo zejména z důvodu včleňování akcí, které byly zařazovány do kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“) formou pozměňovacích návrhů přijatých Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR (dále také „PS PČR“) při schvalování státního rozpočtu a následně převedeny do kapitoly MZd.

Koncepce MZd v oblasti regionálního zdravotnictví

MZd v kontrolovaném období nemělo zpracovaný žádný koncepční materiál týkající se oblasti regionálního zdravotnictví a na dotaz NKÚ sdělilo, že koncepce financování investic v oblasti regionálního zdravotnictví byla vyjádřena v dokumentaci Programu, kterou však od roku 2005 v podstatě neaktualizovalo, a po dobu existence Programu neprovedlo žádné dílčí vyhodnocení.

Kontrolované akce Programu

V letech 2009–2012 bylo v rámci Programu realizováno 51 akcí, na něž byly poskytnuty dotace v celkové výši 790,438 mil. Kč. Kontrolou byl prověřen vzorek 22 akcí (viz tabulka č. 1), které byly realizovány v uvedeném období a na které byly poskytnuty dotace v celkové výši 515,795 mil. Kč.

Z hlediska objemu dotací poskytnutých jednotlivým příjemcům ostatní výrazně převyšuje Nemocnice Znojmo, příspěvková organizace. Na podporu dvou investičních akcí „*Nemocnice Znojmo – rekonstrukce a dostavba, II. etapa – 1. část*“ a „*Nemocnice Znojmo – rekonstrukce a dostavba, II. etapa – magnetická rezonance*“ bylo poskytnuto 373,894 mil. Kč, tedy více než 47 % z celkového objemu poskytnutých peněžních prostředků, jež byly určeny na akce Programu realizované v letech 2009–2012. Vzhledem ke skutečnosti, že uvedené investiční akce byly předmětem správního řízení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jakožto orgánu příslušného k výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, NKÚ neprověřoval postup při zadávání² těchto veřejných zakázek.

Tabulka č. 1 – Kontrolované akce realizované v rámci Programu v letech 2009–2012

ID číslo	Úplný název akce	Dotace ze státního rozpočtu	Celkové náklady akce	Podíl dotací na celkových nákladech
		v mil. Kč		v %
235D214000515	Nemocnice Znojmo – rekonstrukce a dostavba, II. etapa – 1. část	353,926	502,313	70,46
235D214000503	Nemocnice Znojmo – rekonstrukce a dostavba, II. etapa – magnetická rezonance	19,968	106,562	18,74
235D211000603	Nemocnice Strakonice – rozšíření bezfilmového provozu metodou nepřímé digitalizace	1,730	2,180	79,36
235D211000501	Nemocnice Strakonice – zavedení bezfilmového provozu metodou nepřímé digitalizace	4,800	6,000	80,00
235D212000704	Nemocnice Strakonice – modernizace CT	9,900	15,900	62,26
235D214000516	Nemocnice Strakonice – dostavba lůžkové části	20,000	112,512	17,78
235D214000521	Nemocnice Strakonice – rekonstrukce infrastruktury	37,750	42,083	89,70
235D212000513	Nemocnice Strakonice – obnova sonografu	4,072	5,113	79,64
235D212000702	Nemocnice Strakonice – pořízení OCT	1,710	2,160	79,17
235D211000702	Nemocnice TGM Hodonín – zavedení bezfilmového provozu metodou přímé digitalizace	10,000	12,000	83,33
235D212000509	Nemocnice TGM Hodonín – obměna ultrazvuku pro RDG oddělení	1,250	1,690	73,96
235D214000901	Nemocnice MSKB v Praze 1 – rekonstrukce výtahu	1,996	2,497	79,93
235D214000902	Nemocnice MSKB v Praze 1 – rekonstrukce střechy pavilonu D	3,256	4,446	73,23
235D211000602	Nemocnice Vyškov – digitalizace RDO	8,500	10,989	77,35
235D212000701	Nemocnice Vyškov – nákup přístrojové techniky pro dokončení celoplošné digitalizace zobrazovacích metod na RDO	5,000	6,998	71,45
235D211000601	Nemocnice Jablonec nad Nisou – bezpečnostní monitorovací systém	1,687	1,726	97,74
235D211000701	NsP v Semilech – digitalizace nemocnice v Semilech	3,000	3,599	83,36
235D212000703	Nemocnice Písek, a.s. – výměna CT	8,000	16,500	48,48
235D214000520	Město Hořice – oprava oken, vstupních dveří, části fasády (sgrafita) č. p. 321	2,000	4,076	49,07
235D214000524	Praha 11 – Dům zubní péče pro děti a rodinu, V Benátkách 1750, Praha 4	10,000	22,789	43,88
235D214000605	Město Náchod – rekonstrukce polikliniky	4,750	26,358	18,02
235D214000606	Obec Bouzov – rekonstrukce budovy zdravotního střediska	2,500	2,708	92,31
Celkem		515,795	907,379	

Zdroj: interní materiál MZd.

Pozn.: Akce s podílem dotací ze státního rozpočtu na celkových nákladech nad 80 % nemusí být nutně porušením podmínek dokumentace Programu (viz podkapitola „Akce, kde účast státního rozpočtu přesáhla Programem stanovených 80 % z celkových nákladů“). V případě akcí vzniklých jako pozměňovací návrhy přijaté Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR při schvalování státního rozpočtu může podpora dle platné dokumentace Programu dosáhnout až 100 %.

Akce, kde byly schváleny dotace do nemovitostí ve vlastnictví obcí, měst a církve, nikoli do zdravotnických zařízení zřízených krajem nebo obcí

MZd jako poskytovatel veřejné finanční podpory a současně správce Programu nepostupovalo v souladu se schválenou dokumentací Programu tím, že rozhodlo o poskytnutí dotace jiným subjektům než zdravotnickým zařízením zřízeným krajem nebo obcí, což je v přímém rozporu se základním požadavkem schválené dokumentace Programu. MZd poskytlo dotace na šest akcí v celkové výši 24,502 mil. Kč pěti příjemcům dotací na rekonstrukce, zateplení a opravy nemovitostí.

- Kontrolou bylo zjištěno, že MZd vydalo dne 31. července 2009 rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemci dotace obci Bouzov ve výši 2,5 mil. Kč na akci „*Obec Bouzov – rekonstrukce budovy zdravotního střediska*“. Předmětem akce bylo zateplení pláště, výměna oken a vchodových dveří budovy č. p. 143 v Bouzově, která je ve vlastnictví obce, přičemž se nejedná o zdravotnické zařízení zřízené krajem nebo obcí. Kontrolou u příjemce dotace bylo dále zjištěno, že budova byla v rozporu s investičním záměrem akce předloženým na MZd využívána pro zdravotnické účely jen z menší části (29 % plochy), neboť většinu plochy (71 %) obec Bouzov využívala pro nájemní byty – tedy pro nezdravotnické účely.
- Kontrolou bylo zjištěno, že MZd vydalo dne 8. července 2009 rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemci dotace městu Náchod ve výši 5 mil. Kč na akci „*Město Náchod – rekonstrukce polikliniky*“. Konečná výše dotace činila 4,750 mil. Kč. (Město Náchod vrátilo z důvodu nedodržení závazného ukazatele do státního rozpočtu 250 tis. Kč.) Předmětem akce byla kompletní rekonstrukce budovy č. p. 738 v Náchodě, která je ve vlastnictví města, přičemž se nejedná o zdravotnické zařízení zřízené krajem nebo obcí.

Výše uvedené akce příjemců dotací (obec Bouzov a město Náchod) byly zařazeny do kapitoly VPS formou pozměňovacích návrhů přijatých PS PČR při schvalování státního rozpočtu a následně převedeny do kapitoly MZd.

- Kontrolou bylo zjištěno, že MZd vydalo dne 5. listopadu 2008 rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemci dotace městu Hořice ve výši 2 mil. Kč na akci „*Město Hořice – oprava oken, vstupních dveří, částí fasády (sgrafita) č. p. 321*“. Předmětem akce byla částečná rekonstrukce objektu vedoucí k zachování jeho historické hodnoty, a to rekonstrukcí sgrafit, rekonstrukcí dveří a okenních rámu a výměnou oken budovy č. p. 321, která je ve vlastnictví města, přičemž se nejedná o zdravotnické zařízení zřízené krajem nebo obcí. Kontrolou u příjemce dotace bylo zjištěno, že MZd již při schvalování akce byla z předloženého investičního záměru známa skutečnost, že se jedná o multifunkční budovu, kde se kromě ordinací lékařů (35 % plochy) nachází i společenská místnost, mateřská škola a charita (celkem 65 % plochy) – tedy provozy nezdravotnického charakteru.
- Kontrolou bylo zjištěno, že MZd vydalo dne 4. prosince 2008 rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemci dotace městské části Praha 11 ve výši 10 mil. Kč na akci „*Praha 11 – Dům zubní péče pro děti a rodinu, V Benátkách 1750, Praha 4*“. Předmětem akce bylo zateplení obvodových stěn polyfunkčního objektu na adrese V Benátkách 1750, Praha 4, ve vlastnictví hlavního města Prahy, ke kterému bylo právo hospodaření svěřeno městské části Praha 11. Nejedná se tedy o zdravotnické zařízení zřízené krajem nebo obcí. MZd později schválilo žádost příjemce dotace (městská část Praha 11) o změnu využití části objektu pro umístění dvou oddělení mateřské školy, a tedy využití části objektu pro účely, které jsou v rozporu s cíli Programu a mimo oblast zdravotnictví.
- Kontrolou bylo zjištěno, že MZd vydalo dne 30. srpna 2012 rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemci dotace Kongregaci Milosrdných sester sv. Karla Boromejského ve výši 3 256 371 Kč na akci „*Nemocnice MSKB v Praze 1 – rekonstrukce střechy pavilonu D*“ a dne 4. října 2012 rozhodnutí o poskytnutí dotace ve výši 1 996 000 Kč na akci „*Nemocnice MSKB v Praze 1 – rekonstrukce výtahu*“. Nemocnice Milosrdných sester sv. Karla Boromejského v Praze byla zřízena Kongregací Milosrdných sester sv. Karla Boromejského, což je ženská katolická kongregace zřízená římskokatolickou církví, a nejedná se tedy o zdravotnické zařízení zřízené krajem nebo obcí.

Akce, kde bylo pořízeno vybavení zdravotnických zařízení přesahující nejnmutnější rozsah vybavenosti

MZd nepostupovalo v souladu se schválenou dokumentací Programu tím, že rozhodlo o poskytnutí dotace ve výši 1,687 mil. Kč pro příjemce dotace Nemocnici Jablonec nad Nisou na akci „*Nemocnice Jablonec nad Nisou – bezpečnostní monitorovací systém*“, kterou nelze považovat za „nejnutnější rozsah vybavenosti, který je potřeba k zabezpečení včasné diagnostiky a případného následného léčení“, což je v přímém rozporu se základními požadavky závazné dokumentace Programu.

Jednalo se o dotaci na instalaci systému devíti venkovních kamer včetně veřejného osvětlení a následného sledování areálu nemocnice on-line s odůvodněním neustálého poškozování majetku, např. vykrádání a poškozování vozidel nejen klientů, ale i zaměstnanců nemocnice, občas i krádeže automobilů. Uvedená akce byla zařazena do kapitoly VPS formou pozměňovacího návrhu přijatého PS PČR při schvalování státního rozpočtu a následně převedena do kapitoly MZd.

Akce, které byly schváleny v rozporu s principy účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

MZd byla známa skutečnost, že žadatelé o dotace (obec Bouzov, město Náchod, městská část Praha 11 a Nemocnice Strakonice, a.s.) měli v době rozhodování o poskytnutí dotace již uzavřenu smlouvu o dílo s vybraným dodavatelem, nebo dokonce v některých případech již probíhala realizace stavby. Tento postup je v přímém rozporu s principy účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. MZd nevyužilo možnosti dané mu § 5 vyhlášky č. 560/2006 Sb.³, a to oznámit žadatelům o dotace, že se státní rozpočet nebude podílet na financování jimi navržených akcí v celkové výši 55,25 mil. Kč.

Akce, kde účast státního rozpočtu přesáhla Programem stanovených 80 % z celkových nákladů

MZd nepostupovalo v souladu se schválenou dokumentací Programu tím, že rozhodlo o poskytnutí dotace na dvě akce v celkové výši 39,437 mil. Kč pro dva příjemce dotace, i když tím došlo u uvedených příjemců dotací k překročení 80% hranice podílu účasti státního rozpočtu na celkových nákladech akce, což je v přímém rozporu se základními požadavky závazné dokumentace Programu.

MZd vydalo dne 30. dubna 2009 rozhodnutí o poskytnutí dotace příjemci dotace, Nemocnici Strakonice, a.s., ve výši 37,750 mil. Kč na akci „*Nemocnice Strakonice – rekonstrukce infrastruktury*“ – účast státního rozpočtu tvořila 90 % celkových nákladů akce. MZd vydalo dne 2. srpna 2010 rozhodnutí o poskytnutí dotace Nemocnici s poliklinikou v Semilech ve výši 3 mil. Kč na akci „*NsP v Semilech – digitalizace nemocnice v Semilech*“ – účast státního rozpočtu tvořila 83,35 % celkových nákladů.

Akce, kde došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků státního rozpočtu

Kontrolou u příjemců dotace bylo zjištěno, že město Hořice při čerpání dotace ze státního rozpočtu porušilo ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) ve vazbě na ustanovení § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.⁴. Město Hořice nedodrželo dva závazné parametry pro akce uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterými byly „*Výměna oken (obloukové) 19 ks*“ a „*Výměna oken (standard) 33 ks*“. Město Hořice ve skutečnosti provedlo pouze výměnu vnějších křidel oken. Vnitřní křídla oken pouze opravilo, nikoli vyměnilo, a tím neoprávněně použilo část peněžních prostředků státního rozpočtu. Přitom celková cena díla nebyla ponížena a přidělená dotace ze státního rozpočtu ve výši 2 mil. Kč byla zcela vyčerpána.

³ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Kontrola Programu ze strany MZd

MZd jakožto poskytovatel veřejné finanční podpory a současně správce Programu neprovedlo v kontrolovaném období, tedy v letech 2009–2012, u vzorku 22 akcí kontrolovaných NKÚ, kterým byly poskytnuty dotace v celkové výši 515,795 mil. Kč, žádnou veřejnosprávní kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb.⁵.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Program a jeho dokumentace byly schváleny Ministerstvem financí v roce 2004 s celkovým rozpočtem ve výši 2 539 mil. Kč a s termínem ukončení realizace 31. prosince 2007. Následně docházelo ke změnám dokumentace Programu a poslední změna byla schválena v roce 2010. Celkový rozpočet Programu byl postupně navýšen o 1 316 mil. Kč na 3 855 mil. Kč, tedy o 52 %. Termín ukončení realizace Programu byl postupně prodlužován až do 31. prosince 2016. Doba realizace Programu se tedy z původně schválených čtyř let prodloužila až na 13 let.

Dokumentace Programu nezohledňuje změny v oblasti regionálního zdravotnictví, které proběhly po roce 2005. MZd v kontrolovaném období, tedy v letech 2009–2012, nemělo zpracovaný žádný koncepční materiál týkající se oblasti regionálního zdravotnictví.

K navyšování rozpočtu a prodlužování termínu ukončení realizace Programu docházelo především z důvodu zařazování akcí, které byly zařazovány do kapitoly VPS formou pozměňovacích návrhů přijatých PS PČR při schvalování státního rozpočtu a následně převedeny do kapitoly MZd.

Kontrolou vybraných akcí Programu bylo zjištěno, že MZd jako poskytovatel finanční podpory a současně správce Programu schválilo a poskytlo dotace ze státního rozpočtu v přímém rozporu se schválenou dokumentací Programu, a to:

- pěti příjemcům dotace na šest akcí v celkové výši 24,502 mil. Kč na rekonstrukce a zateplení budov ve vlastnictví měst, obcí a církví, nikoli do zdravotnických zařízení zřízených krajem nebo obcí – poskytnutím dotace byl ve výsledku zhodnocen majetek subjektů, které dotaci správně obdržet neměly;
- jednomu příjemci dotace na akci v celkové výši 1,687 mil. Kč na pořízení bezpečnostního monitorovacího kamerového systému, který nelze považovat za „nejnutnější rozsah vybavenosti“;
- čtyřem příjemcům dotace na čtyři akce v celkové výši 55,25 mil. Kč, které byly schváleny v rozporu s principy účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku;
- dvěma příjemcům dotace na dvě akce v celkové výši 39,437 mil. Kč, kde dotace překročily 80% hranici podílu účasti státního rozpočtu na celkových nákladech akce.

Kontrolou u příjemců dotace bylo zjištěno, že v jednom případě došlo k neoprávněnému použití části peněžních prostředků státního rozpočtu. Město Hořice nedodrželo dva závazné parametry uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, kdy namísto výměny křidel oken jejich vnitřní křídla pouze opravilo. Přitom celková cena díla nebyla úměrně tomu ponížena a přidělená dotace ze státního rozpočtu ve výši 2 mil. Kč byla zcela vyčerpána.

Z 22 kontrolovaných akcí Programu, na které byly poskytnuty dotace ze státního rozpočtu v celkové výši 515,795 mil. Kč, byly kontrolou zjištěny nesprávnosti u 10 z nich, a to nesprávnosti v celkové výši 68,649 mil. Kč.

5 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).