

98/16

## Prostředky na všeobecné zdravotní pojištění vybírané na základě zákona Všeobecnou zdravotní pojišťovnou

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1998 pod číslem 98/16. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jana Krejčová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky s prostředky na všeobecné zdravotní pojištění, s prostředky účtu přerozdělení a s prostředky účelových fondů. Kontrola se nezabývala podrobně pořízením nemovitostí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a výdaji na jejich rekonstrukce nebo opravy a výdaji na zahraniční pracovní cesty, neboť těmito oblastmi se zabývala souběžně probíhající kontrola ze strany Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva financí.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ odborů zdravotnictví a sociálních věcí, odboru státních příjmů a oblastních odborů v Ústí nad Labem, Mostě, Plzni, Hradci Králové, Českých Budějovicích, Brně, Ostravě a Olomouci.

Kontrolovanou osobou byla Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky se sídlem v Praze (dále jen „VZP“) včetně vybraných okresních pojišťoven: Okresní pojišťovna hl. města Prahy, Praha-východ, Ústí n. Labem, Děčín, Most, Chomutov, Plzeň-město, Domažlice, České Budějovice, Český Krumlov, Hodonín, Vyškov, Ostrava, Nový Jičín, Přerov, Prostějov.

Proti kontrolnímu protokolu podala kontrolovaná osoba námitky, které byly vypořádány rozhodnutím vedoucího skupiny kontrolujících. Odvolání kontrolované osoby proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XV. zasedání, konaném dne 12. července 1999, schválilo usnesením č. 8/XV/99 kontrolní závěr v tomto znění:

### Úvod

VZP byla zřízena ke dni 1. ledna 1992 zákonem České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, jako právnická osoba. Provádí všeobecné zdravotní pojištění, spravuje zvláštní účet všeobecného zdravotního pojištění a vede registr všech pojištěnců České republiky. Po zřízení dalších zdravotních pojišťoven zákonem ČNR č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, je jednou z organizací provádějících všeobecné zdravotní pojištění, a to podle počtu pojištěnců a objemu vybraného pojistného pojišťovnou největší. Organizační strukturu tvoří Ústřední pojišťovna a okres-

ní pojišťovny a jejich úřadovny. Na řízení VZP a okresních pojišťoven se podílejí Sbor zástupců, Správní rada Ústřední pojišťovny, správní rady okresních pojišťoven, Dozorčí rada a dozorčí rady okresních pojišťoven. O odvolání v sankčních záležitostech týkajících se pojistného všeobecného zdravotního pojištění rozhoduje Rozhodčí orgán VZP.

### Kontrolou bylo zjištěno:

#### I. Rozpočet VZP

Zdravotně pojistný plán VZP pro rok 1996 uvádí předpokládanou finanční bilanci všeobecného zdravotního pojištění. Předpoklad výkonů byl stanoven ve výši 55 590 mil. Kč, předpoklad nákladů na úhradu věcných dávek zdravotní péče ve výši 55 040 mil. Kč. Rozdělení předpokládaného hospodářského výsledku všeobecného zdravotního pojištění směřovalo částku 350 mil. Kč do základního fondu zdravotního pojištění a 200 mil. Kč do účelového fondu.

Výroční zpráva VZP za rok 1996 konstatovala, že hospodaření VZP skončilo ztrátou ve výši 3 657,67 mil. Kč.

Zdravotně pojistný plán VZP pro rok 1997 opět předpokládal vyšší příjmy ze zdravotního pojištění než výdaje, a tím i hospodářský výsledek ve výši 2 080 mil. Kč k rozdělení do fondů.

Výroční zpráva VZP za rok 1997 konstatovala ztrátu ve výši 2 621,9 mil. Kč.

Na rok 1998 předložila VZP ve svém návrhu opět předpoklad kladného hospodářského výsledku ve výši 2 060 mil. Kč.

**VZP nezohlednila skutečné výsledky hospodaření předchozích let ve svých zdravotně pojistných plánech.** Nepostupovala tak v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, které ukládá:

*„Rozpočet Pojišťovny je sestaven a realizován tak, aby výdaje nepřevýšily příjmy Pojišťovny v příslušném rozpočtovém roce. Rozdíl mezi příjmy a výdaji se zúčtovává v roční závěrce vůči rezervnímu fondu.“*

Skutečné výsledky hospodaření, které znamenaly ztrátu, nebyly zúčtovány vůči rezervnímu fondu VZP. Prostředky rezervního fondu nedosahovaly potřebné výše, přestože zákon č. 551/1991 Sb. v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) ukládá VZP tvorbu rezervního fondu a povinnost udržovat jej nad hranicí minimální výše.

Porovnání povinné minimální výše rezervního fondu a stavu příslušných účtů.

Rok	Minimální výše měla činit Kč	Skutečná výše stavů účtů k 31. 12. v Kč	
		rezerv. fond	bank. účet rezerv. fondu
1996	1 465 000 000	258 809 028,61	3 246 999,20
1997	1 635 000 000	698 665 028,61	-

V průběhu roku 1996 se stav rezervního fondu nezměnil. K navýšení stavu rezervního fondu k 1. 1. 1997 na výši 301 540 932,24 Kč došlo (kromě jiného) tím, že zahrnoval také počáteční zůstatky rezervního fondu za komerční činnost smluvního pojištění a připojištění a rezervního fondu cestovního zdravotního pojištění (cca 33,6 mil. Kč). O komerční činnosti, která není osvobozena od daně z příjmů, měla VZP účtovat odděleně.

K navýšení stavu rezervního fondu v průběhu roku 1997 nedošlo převodem části zůstatku základního fondu, jak VZP ukládá § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 551/1991 Sb., ale převodem částky 439 856 000 Kč z ostatních kapitálových fondů. Převod tvořila nominální hodnota dluhopisů a. s. Preciosa a Správní rada jej schválila dodatečně až dne 17. 2. 1998. Dále na bankovním účtu rezervního fondu účtovala VZP o úrocích z dlouhodobého termínovaného vkladu. Tyto prostředky v kontrolovaných případech následně převedla do základního fondu zdravotního pojištění.

Přestože VZP neměla dostatek finančních prostředků pro krytí základní zdravotní péče, a to jak v základním fondu zdravotního pojištění, tak v rezervním fondu, vytvořila v roce 1996 a v roce 1997 účelový fond, a to vždy ve výši 200 mil. Kč.

Současně prostředky v této výši převáděla z účtu bez předčíslení, na kterém soustřeďuje finanční prostředky základního zdravotního fondu, na bankovní účet účelového fondu. V roce 1997 uskutečnila převod finančních prostředků až dne 18. 4. tj. v době, kdy tento postup platná právní úprava již neumožňovala; VZP tím porušila ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 551/1991 Sb., ve znění zákona č. 48/1997 Sb. (s účinností od 1. 4. 1997), kde je mj. uvedeno:

*„Pojišťovna vytváří a spravuje tyto fondy: ...*

*c) ...; účelové fondy nelze vytvářet z prostředků základního nebo rezervního fondu.“*

Zdroje pro tvorbu účelového fondu řešila Dozorčí rada na svém jednání dne 21. 4. 1997. V zápise je k tomu uvedeno: „...na jednání SR ÚP [Správní rady Ústřední pojišťovny] byla řešena otázka zdrojů pro tvorbu účelového fondu. Část prostředků bude totiž přesunuta přímo ze základního fondu zdravotního pojištění, což nemá potřebnou oporu v platném zákoně o všeobecném zdravotním pojištění. Nicméně Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR schválila pojistný plán VZP, který tento přesun obsahuje, z čehož lze dovodit, že neshledala rozpor se

zákonem. Toto stanovisko přijala i SR ÚP na svém posledním jednání. DR [Dozorčí rada] tento výklad akceptovala.“

Orgány pojišťovny ve svých stanoviscích pominuly skutečnost, že Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR sice schválila hospodaření VZP podle návrhu zdravotně pojistných plánů VZP, ale pouze jako vyrovnané nebo přebytkové.

VZP nevyhodnotila výsledky svého hospodaření za rok 1996 a za rok 1997 jako „bilanční nerovnováhu“ a nepostupovala podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., ve znění zákona č. 149/1996 Sb., které mj. ukládá:

*„V případě zjištění bilanční nerovnováhy je ... povinna předložit tomuto ministerstvu návrh opatření.“*

## II. Porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a to v následujících ustanoveních:

### 1. § 18 odst. 2, kde se mj. ukládá:

*„Rozvaha a zůstatky účtů, které obsahuje rozvaha (rozvahové účty), jimiž se následující účetní období zahajuje, musí navazovat na rozvahu a zůstatky rozvahových účtů, jimiž se předcházející účetní období uzavřelo; ...“*

Ustanovení bylo porušeno tím, že v účetnictví VZP konečné zůstatky rozvahových účtů podle účetních závěrek k 31. 12. za roky 1996 a 1997 nesouhlasí s počátečními stavy příslušných účtů v následujícím roce. Např.:

Název účtu	Rozdíl mezi konečnými zůstatky k 31. 12. a počátečními stavy k 1. 1. (v Kč)	
	1996/1997	1997/1998
411 - základní jmění	3 407 605 242,86	2 266 842 821,61
423 - účelový fond	200 000 000,-	200 000 000,-
431 - hosp. výsledek ve schvalov. řízení	- 27 821 101,11	- 24 225 684,73

**Porušením této základní zásady kontinuity účtování VZP vážně zpochybnila své účetnictví a předkládané výsledky hospodaření, a nic na tom nemění ani skutečnost, že v souladu se zákonem o VZP každoročně předložila auditorské ověření svého účetnictví s výrokem auditora (za rok 1997) „... účetní závěrka ve všech podstatných aspektech věrně zobrazuje majetek, závazky a vlastní jmění Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR k 31. prosinci 1997 a výsledek hospodaření za rok 1997 v souladu se zákony a účetními předpisy platnými v České republice.“ Stejně zněl výrok auditora za rok 1998;**

### 2. § 7 odst. 1 a 4, která mj. ukládají:

*„Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně ... a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem.“*

„Účetnictví účetní jednotky je správné, jestliže účetní jednotka s přihlédnutím ke všem okolnostem účetního případu neporušila povinnosti uložené jí tímto zákonem ...“,

k tomu § 4 odst. 2 mj. ukládá:

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování ...“,

příčemž opatření FMF č. j. V/20 100/1992 ze dne 15. 7. 1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele, v příloze č. 2 Postupy účtování pro podnikatele v účtové třídě 6 - Výnosy čl. II odst. 1 mj. předepisuje:

„Účtová skupina 60 - Tržby za vlastní výkony ...

*Ve prospěch účtů této účtové skupiny se účtují ... tržby se souvztažným zápisem na vrub účtů účtové skupiny 31 - Pohledávky ...“*

VZP porušila uvedená ustanovení tím, že neúčtovala o pohledávkách vůči plátcům pojistného předepsaným způsobem, přestože výši pohledávek znala. Tím zkreslila účet tržeb a současně hospodářský výsledek za rok 1995 až 1997. Od 1. 1. 1995 nesprávně sledovala pohledávky vůči plátcům pojistného z platebních výměrů, které byly právní moci, pouze na podrozvahových účtech. Pohledávky činily:

k 31. 12. 1995	814 250 893,21 Kč,
k 31. 12. 1996	2 182 796 055,21 Kč,
k 31. 12. 1997	4 056 986 228,71 Kč.

Tento nesprávný způsob účtování upravila VZP až metodickým pokynem pro zpracování účetní závěrky za rok 1998;

### 3. § 3 odst. 1, které mj. ukládá:

„Účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí ...“

VZP porušila uvedené ustanovení tím, že

- nezaúčtovala pohledávky z platebních výměrů vystavených v roce 1997, splatné v lednu 1998, v celkové výši 4 302 207 706 Kč;
- nezaúčtovala pojistné za osoby, za které je plátcem pojistného stát, a to:
  - v roce 1995 ve výši 1 552 576 464 Kč,
  - v roce 1996 ve výši 1 116 189 750 Kč,
  - v roce 1997 ve výši 1 864 222 456 Kč,

přestože uvedené skutečnosti znala a zásadu věcné a časové souvislosti dodržet mohla.

VZP tím, že neúčtovala o pohledávkách, snížila neoprávněně svá aktiva. Dále tím, že neúčtovala o výnosech, snížila zůstatek základního fondu;

- zaúčtovala do účetního období roku 1996 náklady ve výši 1 092 000 Kč za provedení auditu za rok 1996, který byl prováděn až v roce 1997, tedy se časově nákladů roku 1996 netýkal a nejednalo se o dohadnou položku;

### 4. § 4 odst. 2, které mj. ukládá:

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování ...“,

přítom

- Postupy účtování pro podnikatele v účtové třídě 0 - Investiční majetek čl. I odst. 9 mj. uvádějí:

„V účtové třídě 0 - Investiční majetek, účtuje účetní jednotka ...

- kteřá je nájemcem, o technickém zhodnocení, jež odpisuje za podmínek stanovených v § 28 odst. 3 zákona o daních z příjmů ...“

VZP porušila uvedená ustanovení tím, že o rekonstrukcích, které jsou ve smyslu § 33 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, technickým zhodnocením (jiným majetkem se zvláštním režimem odpisování), provedených na najatém majetku neúčtovala na účtech účtové třídy 0 - Investiční majetek, ale na účtech účtové třídy 5 - Náklady.

VZP nezaúčtovala do svého majetku technická zhodnocení najatého majetku v roce 1996 celkem ve výši 2 952 285 Kč a v roce 1997 ve výši 987 000 Kč.

Pozn.:

V této souvislosti bylo v případě najatého objektu Okresní pojišťovnou Plzeň-město zjištěno, že na tomto objektu provedla VZP v letech 1993 - 97 rekonstrukce v celkové hodnotě přes 11 mil. Kč. Návratnost vložených finančních prostředků je ve smlouvě o nájmu řešena snížením nájemného. Uvedená nájemní smlouva však neobsahuje ujednání o přednostní koupi, případně o náhradě vložených finančních prostředků při prodeji najatých objektů jiným osobám před uplynutím sjednané doby nájmu;

- Postupy účtování pro podnikatele v účtové třídě 0 - Investiční majetek čl. I odst. 1 a čl. III odst. 5 mj. stanoví:

„Investičním majetkem je

- nehmotný investiční majetek,

- hmotný investiční majetek, ...“

„Ocenění nehmotného a hmotného investičního majetku se zvýší o technické zhodnocení v případech, kdy se o technické zhodnocení zvyšuje vstupní cena tohoto majetku podle zákona o daních z příjmů ...“

Uvedená ustanovení porušila VZP tím, že zaúčtovala výdaje na pořízení hmotného a nehmotného investičního majetku a výdaje na technické zhodnocení investičního majetku v roce 1996 v celkové výši 27 634 184 Kč a v roce 1997 v celkové výši 55 197 976 Kč neoprávněně přímo do nákladů. O tyto částky neoprávněně snížila hodnotu svého majetku a zkreslila i vykazované čerpání rozpočtu na pořízení investic, které (bez těchto částek) vykazovala v roce 1996 ve výši 100,7 % a v roce 1997 ve výši 100 %;

c) opatření FMF V/20 100/1992 ze dne 15. 7. 1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele, v platném znění, v příloze č. 1 Účtová osnova pro podnikatele k účtové třídě 0 - Investiční majetek mj. uvádí:

„01 - Nehmotný investiční majetek

010 - Nehmotný investiční majetek ...

014 - Ocenitelná práva ...“

Postupy účtování pro podnikatele v účtové třídě 0 - Investiční majetek čl. I odst. 1 mj. uvádějí:

„Investičním majetkem je

a) nehmotný investiční majetek, ...“, a dále

v účtové třídě 0 - Investiční majetek čl. II „Pořizování investičního majetku“ odst. 1 mj. uvádějí:

„Investiční majetek se pořizuje ... nabytím práv k výsledkům duševní tvořivé činnosti ...“

VZP neúčtovala o nabytých právech k televizním seriálům jako o investicích, přestože podle smluv o dílo uzavřených s firmou Ing. Pavel Dvořák - RDI-PRESS (Ing. Dvořák byl členem správní rady) na ni přešlo vlastnictví k nim.

Stav svého majetku tak neoprávněně snížila v roce 1995 o 7 443 562 Kč, v roce 1996 o 10 542 445 Kč a v roce 1997 o 10 000 000 Kč.

Tento majetek nezjistila ani při inventarizaci, čímž zároveň porušila ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., které mj. uvádí:

„Účetní jednotky inventarizaci ověřují ..., zda stav majetku a závazků v účetnictví odpovídá skutečnosti.“

Tím, že vynaložené výdaje na tento majetek nesprávně zaúčtovala přímo do nákladů, zkreslila současně vykazované čerpání rozpočtu na pořízení investic;

5. § 7 odst. 3 a § 29 odst. 1, která mj. uvádějí:

„Účetnictví účetní jednotky je vedeno průkazným způsobem, jestliže účetní jednotka ... inventarizovala majetek a závazky.“

„Účetní jednotky inventarizaci ověřují ke dni řádné a mimořádné účetní závěrky, zda stav majetku a závazků v účetnictví odpovídá skutečnosti.“

VZP porušila uvedená ustanovení tím, že (vedle skutečnosti uvedené v bodě 4c tohoto kontrolního závěru) neprovedla řádně inventarizaci, neboť:

a) v zápisech o provedení inventarizace finančního majetku ke dni 31. 12. 1996 a ke dni 31. 12. 1997 uvedla fyzický stav akcií, přestože dne 6. 6. 1996 uzavřela směnnou smlouvu, dle které akcie směnila za dluhopisy stejného emitenta. V době provádění těchto inventarizací nevlastnila tedy akcie, ale dluhopisy, jak dokládá výpis Střediska cenných papírů ze dne 18. 7. 1996;

b) inventarizaci ke dni 31. 12. 1996 a k 31. 12. 1997 nezjistila, že na podrozvahových účtech nesleduje některý najatý a úplatně užívaný majetek, např. budovu Ústřední pojišťovny Praha, Karlovo nám. a budovy tří okresních pojišťoven;

c) obdobně se vyskytly závady v provádění inventarizací na okresních pojišťovnách. Např. Okresní pojišťovna Prostějov neprovedla při inventarizaci v roce 1996 porovnání s účetním stavem, neověřila skutečný stav pohledávek a závazků; obdobně tomu bylo při inventarizaci v roce 1997. Okresní pojišťovna Přerov v roce 1997 neprovedla dokladovou inventarizaci účtů třídy 4.

Výše uvedenými postupy pod písm. a), b) a c) byly současně porušeny i příkazy ředitele VZP k provedení inventarizací.

**VZP neprovedla inventarizaci v letech 1996 a 1997 řádně, čímž její účetnictví nebylo vedeno průkazným způsobem.**

**6. Obdobné nedostatky ve vedení účetnictví byly zjištěny i na okresních pojišťovnách.**

Jednalo se např. o časové souvislosti (Okresní pojišťovna České Budějovice a Okresní pojišťovna Prostějov), účtování záloh přímo do nákladů (např. Okresní pojišťovna Ostrava), existence tzv. příručních skladů mimo účetnictví (např. Okresní pojišťovna Ostrava), nezřízení předepsaného účtu podle účtové osnovy (Okresní pojišťovna Prostějov), zaúčtování nákladů na propagaci cestovního zdravotního pojištění, tj. komerční činnosti, do nákladů zdravotního pojištění (Okresní pojišťovna Přerov).

**III. Porušení právních předpisů upravujících oblast všeobecného zdravotního pojištění**

**1. Hospodaření s prostředky základního fondu zdravotního pojištění (dále jen „základní fond“)**

a) Nehospodárné vynakládání prostředků určených na provozní činnost

Přestože VZP od roku 1995 vykazuje ztrátu z hospodaření a za rok 1997 dosáhla ztráta základního fondu výše cca 2 067 mil. Kč, byly zjištěny případy nehospodárného vynakládání finančních prostředků tohoto fondu určených na provozní činnost VZP, např.:

- u příležitosti oslav 5. výročí svého vzniku v roce 1997 uhradila VZP celkem 2 151 876 Kč za vydání brožury o VZP, autorské honoráře, pronájmy sálů na slavnostní zasedání vč. občerstvení a pod. V rámci těchto výdajů uhradila VZP i hotelové ubytování za rodinné příslušníky svých zaměstnanců;
- v roce 1997 uzavřela smlouvu a na jejím základě uhradila 3 351 600 Kč za „spolupráci za účelem propagace VZP s cílem zvýšení její publicity a image“. Dodavatel byl členem orgánu VZP;
- na pořízení 35 000 ks kalendářů pro rok 1998 vynaložila 1 665 600 Kč;

- na základě smlouvy o vkladovém účtu ze dne 14. 5. 1993 vložila na vkladový účet u Agrobanky Praha, a. s., finanční prostředky všeobecného zdravotního pojištění ve výši 350 mil. Kč jako zajištění dlouhodobého úvěru poskytnutého tímto peněžním ústavem VZP v roce 1993 na koupi nemovitosti. Tyto finanční prostředky byly ve sledovaném období nepřetržitě na tomto vkladovém termínovaném účtu vedeny a úroky z tohoto vkladu za roky 1996 a 1997 v celkové výši cca 71 mil. Kč účtovala VZP na bankovní účet 221 500 - Výdajový účet provoz.

#### b) Úhrady zdravotní péče v oboru stomatologie

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 45/1997 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, uvádí u jednotlivých stomatologických výkonů (kromě dentálních náhrad) také čas výkonů.

Informační bulletiny revizních lékařů VZP č. 4/1997 a č. 3/1998 (interní publikace VZP), které stanovují paušální úhrady skupin postupů používaných ve stomatologii, čas výkonů neobsahují.

Fakturované stomatologické výkony jsou ze strany VZP propláceny bez uvedení času výkonů a také bez časového omezení, které bylo uplatněno u jiných oborů. Nelze také provádět kontrolu, zda fakturované výkony odpovídají fyzickým možnostem nebo případným omezením pracovní doby z jiných předpisů.

Kontrolou provedený orientační propočet spotřebovaného času pro fakturované výkony signalizuje buď vysoké překračování pracovní doby ze strany zubních lékařů, nebo nevhodně stanovené časové limity. Fakturované výkony za I. pololetí 1998 (dle orientačního propočtu na spotřebu času) odpovídají 18 i více hodinám práce denně, a to bez protetické práce a výkonů pro jiné zdravotní pojišťovny.

Uplatnění časového kritéria jako v jiných zdravotnických oborech v souladu s uvedenou vyhláškou by znamenalo úspory v čerpání prostředků zdravotního pojištění na stomatologii.

#### c) Úhrady zdravotní péče ambulantním a lůžkovým zdravotnickým zařízením

K financování uvedených zdravotnických zařízení přijala VZP od roku 1997 metodickými pokyny pro okresní pojišťovny systém paušální platby s kontrolním mechanismem na 70 % vykázané zdravotní péče.

Zdravotnická zařízení vystavují pro jednotlivá období faktury na paušální částku, nefakturují provedené výkony. Dosáhnou-li za čtvrtletí alespoň 70 % výkonů za srovnatelné období, paušální částka jim není krácena. Tento systém byl pro ambulantní zařízení používán od III. čtvrtletí 1997 do I. čtvrtletí 1998, pro lůžková zařízení přetrvává.

Zdravotnická zařízení tak mohou obdržet úhrady vyšší, než by odpovídalo provedeným výkonům v bodech.

#### d) Úhrady závazků VZP vůči poskytovatelům zdravotní péče

Ustanovení § 40 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, mj. ukládá:

*„Zdravotní pojišťovny jsou povinny uhradit zdravotnickým zařízením ... poskytnutou péči ve lhůtách sjednaných ve smlouvě ...“*

S účinností od 1. 4. 1997 je tímto ustanovením zdravotním pojišťovnám, tedy i VZP, stanovena povinnost úhrad zdravotnickým zařízením ve lhůtách dle smluv. Již k tomuto termínu se objem závazků VZP po lhůtě splatnosti pohyboval v miliardách Kč a ani následně se nesnižuje.

V úhradách faktur zdravotnickým zařízením nepostupovala VZP ve všech oborech zdravotní péče stejně. Např. Okresní pojišťovna Ústí nad Labem k 31. 12. 1997 nebo k 30. 6. 1998 měla ve lhůtě dle smluv uhrazeny všechny faktury stomatologických zařízení a téměř všechny faktury za dopravu. Přitom objem faktur po lhůtě splatnosti v ostatních oborech činil více než 44 mil. Kč k 31. 12. 1997 a 51,7 mil. Kč k 30. 6. 1998. Obdobně tomu bylo i v ostatních kontrolovaných okresních pojišťovnách.

#### e) Přeplatky a nedoplatky pojistného zdravotního pojištění

Ustanovení § 14 odst. 2 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění zákona č. 59/1995 Sb., mj. stanoví:

*„Přeplatek pojistného se vrací plátcí pojistného ..., pokud není jiného splatného závazku vůči příslušné zdravotní pojišťovně. Je-li takový závazek, použije se přeplatku pojistného k jeho úhradě. Příslušná zdravotní pojišťovna je povinna vrátit přeplatek pojistného do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila.“*

VZP nedodržela toto ustanovení v obou částech. Např.:

- u Okresní pojišťovny Most bylo zjištěno, že ze 46 žádostí o vrácení přeplateků ve 42 případech nebyly přeplatky v celkové výši 576 237 Kč vráceny v dané lhůtě,
- u Okresní pojišťovny Chomutov z 22 vybraných případů to byly 4 případy,
- u Okresní pojišťovny Přerov nebyly přeplatky použity k úhradě dlužného penále ze 100 vybraných plátců v 6 případech, a pod.

Ustanovení § 15 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění zákona č. 59/1995 Sb., mj. stanoví:

*„Má-li plátcé pojistného splatný závazek vůči příslušné zdravotní pojišťovně, je povinen ho splácet v tomto pořadí:*

- a) pokuty,
- b) penále, ...“

přičemž v § 15 odst. 3 uvedeného zákona je mj. stanoveno:

*„Pokud plátcé pojistného nedodrží pořadí podle odstavce 2, je oprávněna jeho platbu ve stanoveném pořadí použít příslušná zdravotní pojišťovna. Takovou skutečnost je povinna plátcí pojistného neprodleně oznámit.“*

Oprávnění vyplývající z uvedených ustanovení VZP nevyužívala. To bylo zjištěno například u Okresní pojišťovny Přerov a Okresní pojišťovny Prostějov.

#### f) Úhrady pojistného zdravotního pojištění v hotovosti

Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění zákona č. 59/1995 Sb., ukládá:

„Pojistné se platí v české měně

- a) bezhotovostním převodem z účtu vedeného u banky na účet příslušné zdravotní pojišťovny nebo
- b) v hotovosti poštovní poukázkou na příslušný účet podle písmene a).“

Okresní pojišťovny připouštějí v rozporu s uvedeným ustanovením hotovostní platby pojistného zdravotního pojištění do pokladny, ve většině případů se přijaté částky pohybují v objemech desítek tisíc korun ročně. Okresní pojišťovna Most a Okresní pojišťovna Nový Jičín tyto prostředky převedly nesprávně přímo na výdajový účet základního fondu, tedy mimo systém přerozdělování prostředků pojistného všem zdravotním pojišťovnám.

Největší rozsah porušení zákona byl zjištěn u Okresní pojišťovny Chomutov, která přijala do pokladny v roce 1997 více než 102 tis. Kč, za 1. pololetí 1998 již více než 807 tis. Kč.

#### g) Ukládání finančních prostředků v tuzemských bankách

Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 551/1991 Sb., ve znění zákona č. 60/1995 Sb., ukládá:

„Finanční prostředky Pojišťovny musí být uloženy v tuzemské bance.“

Ustanovení porušila VZP tím, že jak v roce 1996, tak v roce 1997 měla část svých finančních prostředků uloženu mimo tuzemské banky. Odůvodnění VZP, že se jednalo o prostředky z komerční činnosti, neobstojí, neboť citované ustanovení zákona v tomto bodě finanční prostředky nerozlišuje.

## 2. Hospodaření s prostředky účelového fondu

Použití prostředků účelového fondu upravuje ustanovení § 6 odst. 7 zákona č. 551/1991 Sb., ve znění zákona č. 60/1995 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Finanční prostředky ... je povinná použít na zlepšení zdravotní péče svým pojištěncům nebo navrhnout snížení sazeb pojistného.“

Další podmínky pro použití těchto prostředků upravují vnitřní předpisy VZP. Významné je zejména ustanovení v kap. 7.4.3 v bodě 3 písm. d) a písm. e) Souborných pravidel pro okresní pojišťovny VZP, kde je mj. uvedeno:

„Finanční prostředky účelového fondu nelze poskytnout zejména: ...

**d) na programy a dotace vytvářející precedens pro uplatnění shodných nároků** pojištěnci VZP žijícími na území jiných okresů nebo **smluvními zdravotnickými zařízeními,**

**e) nákupy přístrojové techniky a vozidel** zdravotnickým zařízením, ...“

Uvedené příklady použití finančních prostředků účelového fondu prokazují, že ve skutečnosti byly při použití těchto prostředků ze strany VZP porušeny jak obecně závazné právní předpisy, tak předpisy vnitřní. Např.:

a) použitím prostředků účelového fondu v roce 1997 bez souhlasu Správní rady jako krátkodobá finanční výpomoc Okresní pojišťovně hl. m. Prahy ve výši 160 mil. Kč a 19 okresním pojišťovnám v celkové výši 40 mil. Kč z důvodu nedostatku finančních prostředků v základním fondu;

b) poskytnutím půjčky na vybavení lékárny v objektu VZP ve výši 800 tis. Kč, navíc před schválením půjčky dodatečně a pouze ve výši 600 tis. Kč;

c) uzavřením sedmi smluv na zhotovení audiovizuálních pořadů o drogové problematice v letech 1995 až 1998 s cenou v celkové výši 19,4 mil. Kč, kdy subdodavatelé byli personálně propojeni s dodavatelem a VZP;

d) poskytnutím příspěvku na reklamu a propagaci VZP (prostřednictvím Okresní pojišťovny Ústí nad Labem);

e) poskytnutím 434 633 Kč na nákup dýchacího přístroje pro domácí umělou plicní ventilaci v roce 1996. Přístroj nebyl od října 1996 do doby kontroly (s výjimkou období leden až srpen 1998) využíván;

f) na základě výzvy ze strany VZP poskytnutím celkem 1 mil. Kč zdravotnickému zařízení, jehož statutárním zástupcem je zaměstnanec VZP a které má s VZP uzavřenou smlouvu o poskytování zdravotní péče, na pořízení přístroje a nákup dentálních materiálů s tím, že toto pracoviště provede dohodnuté testování. Výsledky testování neměly předpokládanou kvalitu jak v obsahu, tak i rozsahu. Řada dentálních materiálů byla v období testování již zařazena v sazebníku VZP. Pochybnosti vzbuzuje i plnění závazku zdravotnického zařízení, že použití zakoupených materiálů nebude pacientům účtováno, neboť je prakticky nekontrolovatelný;

g) poskytnutím více než 21 mil. Kč a 98,9 mil. Kč dvěma nadacím na léčebné pobyty v Řecku, Švýcarsku, Chorvatsku a Španělsku. O pořádání léčebných pobytů těmito nadacemi nebyli všichni pojištěnci VZP informováni. Přitom ve stejných obdobích VZP obdobné žádosti odmítala (s nabídkou eventuální možnosti účasti na akci VZP „Mořský koník“); pořádaných pobytů se účastnili zaměstnanci VZP i jejich rodinní příslušníci, případně rodinní příslušníci členů orgánů VZP;

h) obdobné případy použití prostředků účelového fondu v rozporu se zaměřením tohoto fondu a hospodárností byly zjištěny i u některých okresních pojišťoven.

## 3. Zvláštní účet všeobecného zdravotního pojištění

Tento účet byla VZP na základě ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. povinná zřídit a jako jeho správce vést odděleně od ostatních účtů, které spravuje. Účet slouží k financování úhrad zdravotní péče na

základě přerozdělování pojistného a dalších příjmů tohoto účtu. Na dodržování pravidel hospodaření s ním dohlíží dozorčí orgán ustavený k tomuto účelu.

**VZP prostředky tohoto zvláštního účtu (v roce 1996 ve výši 16,4 mld. Kč, v roce 1997 ve výši 18,4 mld. Kč) převáděla na období 3 až 15 dnů na termínované vklady u Agrobanky Praha, a. s.**

O tomto nakládání s prostředky zvláštního účtu nebyl za sledované období roků 1996 a 1997 podle zápisů z jednání dozorčí orgán správcem informován.

Popsané použití finančních prostředků z pojistného hrazeného státem na jiný než stanovený účel umožňuje i ta skutečnost, že VZP jako správce zvláštního účtu neměla po provedeném přerozdělení legislativně stanoven termín úhrady částek, které náleží příslušným zdravotním pojišťovnám.

#### 4. Orgány VZP

VZP nezajistila kontinuitu a relevantnost soustavy orgánů ve smyslu zákonných ustanovení i jednacího řádu VZP tím, že nepodala včas návrh na řešení situace v souvislosti s uplynutím funkčního období 13 členů orgánů Ústřední pojišťovny a některých okresních pojišťoven.

Dále připustila, aby se tito členové i po uplynutí jejich funkčního období účastnili rozhodování a dohledu nad hospodařením VZP, kdy se např. jednalo o návrhu zdravotně pojistného plánu na rok 1999, popřípadě o hospodaření VZP za rok 1998. Správní rada např. schvalovala žádost ředitele Ing. Němce o uvolnění z funkce a návrh k dočasnému pověření řízením VZP.

Ustanovení § 18 odst. 6 zákona č. 551/1991 Sb. umožňuje poskytovat členům orgánů za výkon funkce odměnu, o které rozhoduje Sbor zástupců.

V letech 1996 a 1997 byly odměny vypláceny pravidelně (i s valorizacemi) bez ohledu na skutečnost, zda se příslušný člen účastnil jednání orgánů, a bez konkrétního odůvodnění „mimořádných“ odměn.

Obdobně postupovaly i orgány okresních pojišťoven, takže např. se člen orgánu zúčastnil pouze dvou ze dvanácti jednání orgánu za rok, ale obdržel „řádné“ i „mimořádné“ odměny v plné výši.

Rozhodčí orgán VZP ustavený na základě § 18 zákona č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění, není uveden mezi orgány VZP, jejichž členové mají nárok na náhradu výdajů spojených s výkonem funkce nebo jim může být poskytnuta odměna. Přesto byli tito členové na základě rozhodnutí ředitele VZP, následně schváleného Správní radou, odměňováni, a to i mimořádnými odměnami.

#### IV. Porušení dalších právních předpisů

V rámci provedené kontroly byla zjištěna i jednotlivá porušení dalších právních předpisů.

Jednalo se např. o uzavírání smluv o nájmu nebytových prostor bez souhlasu orgánu místní samosprávy a za podmínek nevýhodných pro VZP, nájem nebytových prostor v objektu, který nebyl zkolaudován, apod.

Tyto případy nejsou z hlediska hospodaření VZP tak významné a jsou podrobně popsány v protokolu o výsledku provedené kontroly.

#### V. Shrnutí a vyhodnocení

**Zjištěné skutečnosti, a to zejména nedostatky a chyby v účetnictví (nesprávně vedené a neúplné účetnictví, formálně provedená inventarizace, dodržení limitu investičních nákladů chybným účetnictvím) zpochybňují výsledky hospodaření uváděné ve výročních zprávách o hospodaření VZP, které VZP předkládala ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Další zjištěné skutečnosti svědčí o malé míře hospodárnosti ve vynakládání prostředků všeobecného zdravotního pojištění.**

Kontrola prokázala, že přes nesprávně vykazovaný nedostatek finančních prostředků na krytí základní zdravotní péče disponovala VZP s prostředky určenými na tento účel v rozporu se zákonem č. 551/1991 Sb.

Výsledky kontroly potvrdily, že zrušení účelového fondu bylo správné, neboť jej VZP tvořila v rozporu s ustanovením § 7 zákona č. 551/1991 Sb., a to i při záporném výsledku hospodaření a při nenaplněném rezervním fondu. Z výsledku kontroly dále vyplývá nutnost, aby předpisy pro použití prostředků fondů vzniklých na základě novely zákona č. 551/1991 Sb. ukládaly povinnost zveřejnění programů a akcí, na které budou použity.

Nedostatek spojený s obsazováním orgánů VZP v souladu se zněním ustanovení zákona č. 551/1991 Sb. byl volbou nových členů a náhradníků Poslaneckou sněmovnou napraven. Uvedený zákon však neřeší, kdo a v jakém časovém předstihu má nové obsazení orgánů VZP iniciovat; neřeší tento problém ani u orgánů okresních pojišťoven.

Kontrola v řadě případů zjistila personální propojení mezi VZP a jejími obchodními partnery nebo příjemci příspěvků z účelového fondu. Toto spojení zákony upravující činnost VZP výslovně nezakazují a VZP je jako zdroj případného konfliktu zájmů, kterému by měla předcházet, nehodnotí.