

00/16

Investiční dotace poskytované Ministerstvem financí z kapitoly Všeobecná pokladní správa na program „Výstavba a technická obnova zdravotnických zařízení v působnosti okresních úřadů a obcí“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2000 pod číslem 00/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jan Holeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu poskytnutých v letech 1996 - 1999 na výstavbu a technickou obnovu zdravotnických zařízení v působnosti okresních úřadů a obcí z hlediska účelnosti, hospodárnosti a dodržování platných předpisů.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1996 - 1999, v případě věcných souvislostí i roky předcházející.

Kontrolu provedly v období od dubna do září 2000 skupiny kontrolujících NKÚ z územních odborů střední Morava, jižní Morava, střední Čechy, severovýchodní Čechy a severozápadní Čechy.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo financí (dále jen „MF“);
- B. Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“);
- C. okresní úřady (dále jen „OkÚ“) Zlín, Mladá Boleslav, Liberec, Jablonec nad Nisou, Karlovy Vary, Trutnov, Třebíč, Žďár nad Sázavou, Kroměříž;
- D. zdravotnická zařízení:
Baťova nemocnice Zlín, Sdružení zdravotnických zařízení Mladá Boleslav, Nemocnice Liberec, Nemocnice Jablonec nad Nisou, Nemocnice Karlovy Vary, Státní oblastní nemocnice Trutnov, Nemocnice v Třebíči, Okresní nemocnice v Novém Městě na Moravě, Nemocnice v Kroměříži.

Proti kontrolním protokolům podalo námitky sedm kontrolovaných osob, které byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které podaly kontrolované osoby Nemocnice Karlovy Vary, Nemocnice v Třebíči, Okresní nemocnice v Novém Městě na Moravě, Nemocnice Liberec a Okresní úřad Liberec, byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: JUDr. Jan Holeček - předseda, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Josef Pohl, Ing. Petr Skála, Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání konaném dne 6. prosince 2000

s c h v á l i l usnesením č. 00/16/65
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Z kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa (dále jen „VPS“) byly MF v kontrolovaném období poskytovány mimo jiné i individuální investiční dotace na výstavbu a technickou obnovu zdravotnických zařízení v působnosti OkÚ a obcí v rámci programu „Výstavba a technická obnova zdravotnických zařízení v působnosti OkÚ a obcí“ (dále jen „Program“). Cílem Programu má být zabezpečení investičního rozvoje zdravotnických organizací.

Závazný roční objem investiční dotace z kapitoly VPS je každoročně určován zákonem o státním rozpočtu.

Na rok 1996 byla vyčleněna částka 1 098 100 000 Kč, určená pro 19 zdravotnických zařízení. Z toho u sedmi akcí se jednalo o pokračování staveb dotovaných v minulých letech a 12 akcí v celkovém ročním objemu 606 000 000 Kč bylo nově zařazeno.

Na rok 1997 byla vyčleněna částka 1 523 000 000 Kč, určená pro 19 zdravotnických zařízení. Z toho u 18 akcí se jednalo o pokračování staveb dotovaných i v minulých letech a jedna akce s ročním objemem 15 000 000 Kč byla zařazena nově. Na základě usnesení vlády z roku 1997 č. 229 a č. 356, přijatými k zajištění vyrovnanosti státního rozpočtu v roce 1997, byly vázány prostředky na Program ve výši 546 622 000 Kč.

Na rok 1998 byla vyčleněna částka 1 306 400 000 Kč, určená pro 17 zdravotnických zařízení. Ve všech případech se jednalo o akce dotované i v minulých letech.

Na rok 1999 byla vyčleněna částka 1 717 183 000 Kč, určená pro 24 zdravotnických zařízení. Z toho u osmi akcí se jednalo o akce nově zahajované. Pět z těchto nově zahajovaných akcí bylo zařazeno do Programu až při projednávání návrhu státního rozpočtu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

MF v průběhu rozpočtových let 1996 - 1999 upravovalo výši schválených ročních limitů dotací jednotlivým příjemcům a celkem za toto období uvolnilo na Program finanční prostředky ve výši 5 151 966 000 Kč.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Ministerstvo financí

Kontrola byla zaměřena na způsob výběru investičních akcí k zařazení do návrhu státního rozpočtu na příslušný rok, na proces uvolňování rozpočtových prostředků a na metodickou a kontrolní činnost.

Podmínky pro použití investičních výdajů státního rozpočtu jsou upraveny zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), s odkazem na zásady dotační politiky. MF vydalo Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku, č. j. 113/1 679/1994 (uveřejněny ve Finančním zpravodaji 4/1994, platné od 1. 3. 1994 - dále jen „Zásady 94“). Tyto byly nahrazeny Zásadami pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořizování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku, č. j. 113/43 850/1998 (uveřejněny ve Finančním zpravodaji 12/1998, platné od 1. 1. 1999 - dále jen „Zásady 98“).

Ve smyslu Zásad 94 předkládala zdravotnická zařízení MF žádosti o poskytnutí individuální investiční dotace na Program. MF tyto žádosti posuzovalo a rozhodovalo o zařazení akcí do návrhu státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. Finanční prostředky z Programu uvolňovalo zálohově na základě smluv o poskytnutí individuální investiční dotace ze státního rozpočtu (dále jen „Smlouva“) v příslušném rozpočtovém roce, uzavřených mezi MF a příslušným zdravotnickým zařízením, ve kterých byla uvedena výše dotace na celé období realizace konkrétní akce, výše závazného ročního limitu a stanoveny závazné podmínky čerpání.

Zjištěné nedostatky:

A.1 MF nedoložilo, na základě jakých kritérií stanovovalo výši účasti státního rozpočtu na financování jednotlivých investičních akcí. Nevyžadovalo dostatečnou součinnost MZ při tvorbě návrhu Programu. Důsledkem toho bylo, že v některých případech došlo k nevhodnému nakládání s prostředky státního rozpočtu.

MF nemělo stanoveny kritéria, podmínky či priority pro výběr investičních akcí. Nemělo vždy dostatečné informace ke kvalifikovanému vyhodnocení naléhavosti investiční akce a výše nárokových finančních prostředků. Nepožadovalo, aby mu byly předkládány stavební programy (vymezené v Zásadách pro poskytování dotací), které by dostatečně vypovídaly o investičním záměru investora a zdůvodňovaly výši požadovaných finančních prostředků. U nově zahajovaných akcí nemělo k dispozici vyjádření MZ (jako gesčního resortu pro oblast zdravotnictví) ke stavebním programům investorů po stránce medicínské odbornosti, potřebnosti a účelnosti v návaznosti na výši požadované dotace a z hlediska začlenění do sítě zdravotnických zařízení, nezbytných k zajištění zdravotní péče v daném regionu. Např. v roce 1996 bylo do návrhu zařazeno 12 nových akcí s celkovou výší dotace více než 606 000 000 Kč. Mezi nimi byla i výstavba diagnosticko-terapeutického centra Nemocnice Liberec, s celkovou výší dotace 437 000 000 Kč na realizaci celé akce. Při rozhodování o jejím zařazení mezi akce určené k financování z Programu mělo MF

k dispozici pouze vyplněný formulář RI 80/95, průvodní technickou zprávou ke stavební části s výčtem provozů, které budou v objektu umístěny, a diagram blokových schémat. Žadatel neměl k dispozici žádnou projektovou dokumentaci. MF ani nepožádalo o stanovisko MZ. Akce byla dotována i v roce 1997. Na tuto stavbu bylo celkem proinvestováno 98 300 000 Kč, z toho 82 000 000 Kč činila dotace ze státního rozpočtu. MZ v roce 1997 doporučilo stavbu zastavit, neboť považovalo tuto akci za „významně nadstandardní, kterou nelze v dané lokalitě korektně zdůvodnit“. Od roku 1998 se na stavbě nepokračuje.

A.2 V letech 1996 – 1998 MF nevydávalo rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování konkrétních akcí a nedoložilo ani případné zamítnutí neuspokojených žádostí.

MF nevydávalo rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování konkrétních akcí, a nedodržovalo tak postup podle čl. 3 Zásad 94, které samo k zajištění rozpočtové kázně vydalo. Po schválení státního rozpočtu informovalo zřizovatele příslušných zdravotnických zařízení o zařazení jednotlivých akcí do státního rozpočtu a žádalo je o předání informace investorům. O neuspokojených žádostech informovalo žadatele pouze příležitostně při osobních konzultacích, případně při telefonických dotazech.

A.3 MF příjemcům dotací nedostatečně vymezovalo účel, na který mohli prostředky státního rozpočtu použít. To ve svém důsledku ztížilo následnou kontrolu.

V podmínkách čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu, které byly vždy součástí uzavíraných Smluv, MF uvádělo, že finanční prostředky jsou účelově vázány na uvedenou akci v rozsahu schváleného stavebního programu. Neprokázalo však, kterými stavebními programy byli příjemci dotací vázáni, neboť stavební programy nebyly součástí uzavřených Smluv a jejich schválení ze strany MF nebylo ani jinak doloženo. Při uzavření Smlouvy nemělo v mnoha případech stavební programy k dispozici, jako např. u nemocnice Jablonec nad Nisou, Karlovy Vary a Liberec. U Sdružení zdravotnických zařízení Mladá Boleslav, které bylo dotováno v letech 1996 – 1999, nebyl účel dotace dokonce vůbec vymezen.

A.4 MF netrvalo na řádném dokončení akcí podle původních stavebních programů, rozšiřovalo je o nové stavební objekty a navyšovalo celkovou výši dotace. V důsledku toho není zřejmé, kdy budou dotované akce dokončeny a kolik prostředků státního rozpočtu na jejich financování bude třeba vynaložit.

MF v uzavíraných Smlouvách nevynezovalo použití poskytovaných dotačních prostředků na jednotlivé stavební objekty, což umožňovalo příjemcům použít státní prostředky získané rozšířením stavebního programu i na dříve rozestavěné objekty. Dostatečně nemotivovalo při-

jemce dotace k hospodárnému nakládání se stánými prostředky již od počátku výstavby. Např.:

- u Baťovy nemocnice Zlín původně schválený stavební program předpokládal výstavbu komplementu gynekologicko-porodnického oddělení s dobou realizace 10/1994 až 11/1998. Při uzavření Smlouvy na rok 1997 byl stavební program rozšířen o rekonstrukci centrálních operačních sálů a rekonstrukci kuchyně, příslib celkové dotace byl zvýšen o 119 400 000 Kč a závazný ukazatel dokončení stavby byl změněn na 8/2000;
- u Nemocnice v Třebíči původně schválený stavební program předpokládal výstavbu interního a dětského oddělení s termínem realizace 4/1995 – 2/1998. Při uzavření Smlouvy na rok 1999 byl stavební program rozšířen o výstavbu objektů patologie, operačních a endoskopických sálů, příslib celkové dotace zvýšen o 81 500 000 Kč a závazný ukazatel dokončení stavby změněn na 5/2000.

A.5 MF měnilo závazné ukazatele spoluúčasti na financování investičních akcí v uzavřených Smlouvách pro účast státního rozpočtu a tím docházelo k zvýšenému čerpání těchto prostředků.

V žádostech o dotaci investoři garantovali zajištění vlastních, případně jiných finančních prostředků ke spoluúčasti na financování dotovaných akcí. V průběhu realizace investičních akcí však někteří investoři od garance zajištění těchto zdrojů ustupovali a požadovali navýšení dotace ze státního rozpočtu. MF těmto žádostem v mnoha případech vyhovělo, snižovalo nebo zcela zrušilo spoluúčast investora na financování akce a navýšovalo dotace. Např. Nemocnice Havlíčkův Brod v roce 1995 garantovala spoluúčast na financování investiční akce „Přístavba lůžkových objektů a diagnostického centra k objektu interny“ ve výši 152 200 000 Kč. Ve Smlouvě uzavřené na rok 1996 MF tento závazný ukazatel spoluúčasti zrušilo a celkovou částku investiční dotace zvýšilo ze 473 100 000 Kč na 625 300 000 Kč.

A.6 MF neprokázalo, že by provádělo řízení o definitivním přiznání dotace ve smyslu Zásad 94 nebo závěrečné vyhodnocení podle Zásad 98, které má prokázat, že příjemce dotace dodržel stanovené závazné ukazatele a že prostředky státního rozpočtu nebyly použity neoprávněně. Netrvalo rovněž na původně stanoveném termínu pro definitivní přiznání dotace.

Podle Zásad 94 i Zásad 98 byli investoři povinni předkládat žádosti o definitivní přiznání dotací, případně dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce, ve lhůtě šesti měsíců ode dne dokončení stavby a požádat o definitivní přiznání dotace. V letech 1996 - 1999 bylo dokončeno 11 investičních akcí. Žádost o definitivní přiznání dotace podalo osm investorů. MF však doposud u těchto akcí řízení o definitivním přiznání dotace neprovedlo. Přitom Nemocnice Chrudim podala žádost již v listopadu 1996 a Nemocnice Litoměřice v květnu 1997. Nemocnice Břeclav a Státní oblastní nemocnice Trutnov žádosti vůbec nepředložily, přestože termín pro jejich podání již uplynul.

Při rozšiřování původních stavebních programů o další nově zahajované investiční akce MF měnilo termíny pro definitivní přiznání dotace. Nepožadovalo, aby investoři po dokončení akcí podle původně schválených stavebních programů požádali o definitivní přiznání dotací. Např. do roku 1995 byla z Programu dotována výstavba energocentra nemocnice v Trutnově. Termín podání žádosti o definitivní přiznání dotace byl ve Smlouvě stanoven na červen 1996. O definitivní přiznání příjemce nepožádal. MF v roce 1996 povolilo rozšíření původního stavebního programu o gynekologicko-porodnický pavilon a mikrobiologii a posunulo termín podání žádosti o definitivní přiznání dotace na září 1998.

Tento stav ve svém důsledku mj. způsobuje, že není možné řádně zkontrolovat dodržení smluvních podmínek, ukazatelů, účelné a hospodárné použití rozpočtových prostředků.

A.7 MF dostatečně nekontroluje účelné, efektivní a hospodárné použití dotací a dodržování podmínek čerpání těchto státních prostředků.

MF v roce 1996 neprovedlo kontrolu u žádné dotované nemocnice, v roce 1997 provedlo kontrolu pouze u jedné, v roce 1998 u tří a v roce 1999 u šesti dotovaných nemocnic.

B. Ministerstvo zdravotnictví

Kontrola byla podrobena účast MZ v procesu rozhodování o poskytnutí rozpočtových prostředků z Programu zdravotnickým zařízením v působnosti OkÚ a obcí a součinnost MZ a MF při zpracování návrhu této části státního rozpočtu na léta 1996 – 1999.

Zjištěné nedostatky

B.1 MZ nestanovilo žádné podmínky či priority pro výběr investičních akcí financovaných z Programu, které by sledovaly cíle, jichž mělo být dosaženo. K problematice přistupovalo pasivně a výběr akcí ponechalo na MF.

MZ nedoložilo, podle jakých kritérií odsouhlasilo investiční akce k financování z Programu. Nestanovilo jednotné celostátní zásady pro uspořádání a rozvoj sítě zdravotnických zařízení, pro organizaci a provoz těchto zařízení, pro jejich typy a označení, funkční náplň, členění, normativy a standardy jejich vybavení tak, jak mělo učinit ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Nemělo k dispozici ani rozhodující kritérium k posouzení potřeby a oprávněnosti investic do zdravotnických zařízení, tzv. generální projekt hierarchizované sítě lůžkových zdravotnických zařízení, který doposud nezpracovalo. Pouze se obecně vyjadřovalo až k návrhu Programu na příslušný rok, ve kterém byl uveden přehled zařazených investičních akcí. Ne-koncepční přístup MZ k této problematice ve svém dů-

sledku způsobil, jak ukázala kontrola u příjemců dotací, že investiční prostředky státního rozpočtu nebyly vynaloženy vždy efektivně.

B.2 MZ porušilo ustanovení § 23 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, neboť nevydalo své stanovisko k návrhu Programu na rok 1996, který předkládalo MF, přestože dotované investiční akce spadaly do okruhu jeho působnosti. V důsledku jeho nedostatečné činnosti byla zahájena i akce, jejíž potřebnost později samo zpochybnilo.

Na rok 1996 bylo navrhováno poskytnutí dotace v celkovém objemu 1 098 100 000 Kč pro 22 zdravotnických zařízení. Z toho 12 akcí bylo zařazeno nově. Mezi nimi i výstavba diagnosticko-terapeutického centra Nemocnice Liberec, kterou z důvodu nerovnováhy systému poskytované zdravotní péče v daném regionu a významné nadstandardnosti samo doporučilo v roce 1997 zastavit.

B.3 MZ nevyužilo svého oprávnění vyplývajícího z ustanovení § 70 odst. 1 písm. e) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 548/1991 Sb., a nevyhradilo si vydávání stanovisek ke stavebním programům investičních akcí financovaných z Programu a k oprávněnosti výše požadované dotace.

MZ se k nově zařazovaným stavbám nevyjadřovalo. Svá stanoviska k návrhům státního rozpočtu opíralo pouze o výsledky výběrových řízení ve smyslu zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, která probíhají od listopadu 1997. Výběrová řízení mají především umožnit nápravu předimenzované a špatně strukturované sítě zdravotnických zařízení pro akutní péči a posílení lůžek následné péče, avšak nezakládají právo zdravotnickým zařízením na uzavření smlouvy se zdravotními pojišťovkami o poskytování a úhradě zdravotní péče, a tím k zařazení do tzv. dostupné a efektivní sítě lůžkových zdravotnických zařízení.

C. Okresní úřady

Kontrolované OkÚ jsou zřizovateli zdravotnických zařízení jako příspěvkových organizací. Jejich prostřednictvím předkládaly tyto organizace své žádosti na přidělení dotací z Programu na MF.

Kontrola byla především zaměřena na návaznost dotovaných investičních akcí na koncepci zdravotnictví v příslušném okrese a na provádění kontroly účelného a hospodárného použití finančních prostředků u dotovaných investičních akcí. OkÚ jsou oprávněny kontrolovat zřízené organizace v rámci své řídicí činnosti ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. j) zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

Zjištěné nedostatky:

Kontrolou bylo zjištěno, že např. **OkÚ Liberec, Třebíč, Karlovy Vary a Žďár nad Sázavou nemají zpracovanou koncepci rozvoje zdravotnictví v daném území, na kterou by navazovala realizace investic do zdravotnických zařízení. Důsledkem toho bylo nesystémové schvalování investičních programů.**

OkÚ většinou jen sledovaly dotované investiční akce ve svých zdravotnických zařízeních; neprováděly však dostatečnou kontrolu účelného a hospodárného vynakládání státních prostředků. Přitom, jak je níže uvedeno, jimi řízená zdravotnická zařízení při realizaci investičních akcí s těmito prostředky neekonomicky nakládala. Tím, že nebyla podrobena kontrole ze strany zřizovatelů, nebyly včas tyto chyby identifikovány a ani nebyla zjednána náprava. **Tyto povinnosti vůbec neplnily OkÚ Karlovy Vary, Trutnov a Liberec.**

D. Zdravotnická zařízení

Zjištěné nedostatky:

D.1 Nemocnice Karlovy Vary jako investor stavby „dostavba - 1. stavba“

V roce 1998 použila prostředky dotace ve výši 2 923 151 Kč k realizaci nástavby nad 1. částí hospodářského pavilonu, která nebyla součástí schváleného stavebního programu. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., které stanoví:

„Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky. Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky.“

D.2 Nemocnice v Třebíči jako investor stavby „univerzální nemocniční pavilon“

Nebyla dostatečně připravena na realizaci stavby zejména z hlediska úplnosti a kvality projektové dokumentace s přímým negativním dopadem na úroveň zadávací dokumentace pro výběrová řízení na dodavatele stavby. Akce byla zahájena v roce 1996. Již po třech měsících od zahájení výstavby došlo na základě požadavků investora ke změně projektové dokumentace, následně k rozšíření předmětu díla a zvýšení ceny díla o 21 510 260 Kč, a tím i k navýšení čerpání prostředků státního rozpočtu.

V roce 1998 použila prostředky dotace ve výši 1 572 958 Kč k úhradě dodávky a montáže trafostanice, která nebyla součástí schváleného stavebního programu. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.

Vynaložila prostředky státního rozpočtu ve výši 59 569 Kč neekonomicky, neboť uhradila opakovaně sta-

vební práce spojené s rozvody vody a přepracování projektové dokumentace pro její vady, aniž uplatnila na zhotoviteli projektové dokumentace náhradu vzniklé škody. Tím porušila ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, které stanoví:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna ... dbát, aby ... plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků ...“

V důsledku neujasněného investičního záměru požadovala nemocnice přepracování realizačního projektu stavby, což si vyžádalo navýšení nákladů o 687 750 Kč.

V letech 1996 - 1997 v rozporu se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), realizovala změny stavby bez předchozího povolení stavebního úřadu.

D.3 Okresní nemocnice v Novém Městě na Moravě jako investor stavby „rekonstrukce a přístavba chirurgických oborů“

Nebyla připravena na realizaci stavby, zejména z hlediska úplnosti a kvality projektové dokumentace, s přímým negativním dopadem na úroveň zadávací dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele stavby. Např. nedostatečně provedený inženýrsko-geologický průzkum měl za následek zvýšení ceny díla o 3 983 150 Kč. Dále na základě požadavků investora došlo ke změnám projektové dokumentace, byly realizovány i další provozní soubory, které nebyly součástí zadávací dokumentace, čímž došlo k navýšení ceny díla o 13 836 000 Kč. V průběhu realizace stavby došlo k uzavření 43 dohod o provedení víceprací s celkovou cenou ve výši 25 075 341 Kč a k uzavření dalších pěti smluv o dílo s hodnotou v celkové výši 87 805 254 Kč, a tím i k vyššímu zatížení státního rozpočtu.

Uhradila částku 1 582 646 Kč za stavební práce, přičemž k věcnému plnění došlo až v následujícím roce. Tím porušila ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., které stanoví:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“

Poskytovala v roce 1997 zhotovitelům stavby a projektové dokumentace zálohy vyšší než 10 % z objemu investičních výdajů stanovených pro každý rok výstavby. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., v návaznosti na ustanovení čl. 2 odst. 4 Zásad 94, které mj. stanoví:

„Při pořízení investičního majetku s účastí investičních výdajů státního rozpočtu mohou právnické a fyzické osoby poskytovat zálohy zhotovitelům díla ... a to do výše 10 % z objemu investičních výdajů stanovených pro každý rok výstavby.“

D.4 Nemocnice v Kroměříži jako investor stavby „rekonstrukce“

Nemocnice před zahájením stavby neměla ujasněný investiční záměr. Proto v průběhu výstavby rozšiřovala předmět díla nad rámec zadávací dokumentace pro výběrové řízení, čímž došlo ke zvýšení ceny díla o 140 371 000 Kč.

Neposkytla uchazečům podrobné a kvalitní podklady nezbytné pro zpracování cenové nabídky a požadavky na dodávku zdravotnické technologie vymezila nedostatečným způsobem. Zadávací dokumentace byla zpracována z úrovně zastavovací a objemové studie, která vycházela pouze z předběžných technických průzkumů a orientačního zaměření stavby. Tím porušila ustanovení § 2g odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 148/1996 Sb., které stanoví:

„Zadávací dokumentace je souhrn údajů a informací nezbytných pro zpracování nabídky. Zadavatel ji poskytuje na vyžádání zájemcům o veřejnou zakázku. Součástí zadávací dokumentace jsou zejména technické podmínky veřejné zakázky určující požadavky na jakost a technické vlastnosti předmětu veřejné zakázky. Za úplnost a správnost údajů obsažených v zadávací dokumentaci odpovídá zadavatel.“

Zadala veřejné zakázky na dodávku společné televizní antény, nerez madel, na změnu konstrukce soklu a odvětrání v celkovém objemu 482 710 Kč bez provedení výběrového řízení. Tím porušila ustanovení § 3 odst. 1 a 3 zákona č. 199/1994 Sb., ve znění zákona č. 148/1996 Sb., která mj. stanoví:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak.“

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže ... je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v části třetí tohoto zákona.“

Použila prostředky dotace ve výši 12 122 676 Kč na úhradu inženýrské činnosti, daně z přidané hodnoty, pořízení drobného hmotného investičního majetku a oprav neinvestiční povahy, tedy ke krytí nákladů, které nesouvisely s účelem poskytnuté dotace. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.

V letech 1997 až 1999 dodavateli stavebních prací proplácela faktury za provedené práce na základě podkladů, ve kterých byl uveden pouze souhrnný objem prací bez specifikace položek stavebních prací a jednotkových cen. Takto uhradila nejméně 23 847 390 Kč. V případě úhrady víceprací dodavateli neměla dostatečnou kontrolu nad správností fakturované ceny. V rozporu s uzavřenou smlouvou o dílo proplácela dodavateli vícepráce na základě realizačních rozpočtů, u kterých však pro neexistenci nabídkového položkového rozpočtu nemohla kontrolovat a posoudit správnost kalkulace jednotkových cen za vícepráce a srovnat je s cenami v nabídce. V průběhu rekonstrukce uhradila takto celkem 84 621 000 Kč. V roce 1999 uhradila dodavateli cenu za stavební práce zvýšenou o inflaci v celkové výši 3 791 515 Kč

v rozporu se soutěžními podmínkami obchodní veřejné soutěže. Uvedený způsob úhrady těchto faktur budí pochybnosti o hospodárném použití finančních prostředků.

D.5 Státní oblastní nemocnice Trutnov jako investor stavby „dostavba VMN -Gynekologicko-porodnického oddělení a oddělení mikrobiologie“

Nezabezpečila pro účely zadání veřejné zakázky na dodavatele stavby odpovídající zadávací dokumentaci. Zadávací dokumentace nepostihovala stavbu jako celek. To ve svém důsledku vedlo k tomu, že nemocnice uzavřela řadu dodatků ke smlouvě o dílo, které řešily změny rozsahu a provedení stavby, měly přímý vliv na posunutí termínu dokončení a v neposlední řadě na překročení smluvní ceny díla o částku cca 55 000 000 Kč, tj. o cca 42 %. Tím porušila ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., které mj. stanoví:

„Zadávací dokumentace je souhrn údajů a informací nezbytných pro zpracování nabídky. Zadavatel ji poskytuje na vyžádání zájemcům o veřejnou zakázku. Součástí zadávací dokumentace jsou zejména technické podmínky veřejné zakázky určující požadavky na jakost a technické vlastnosti předmětu veřejné zakázky. Za kvalitu zadávací dokumentace a údaje v ní obsažené plně ručí zadavatel.“

Bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže uzavřela dvě smlouvy o dílo na provedení inženýrsko-geologického průzkumu, měření radonu a na vypracování prováděcího projektu zdravotnické technologie v celkové hodnotě díla 724 931 Kč. Tím porušila ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb.

Uhradila dodavateli celkem 371 778 Kč za realizaci nového parkoviště, veřejného osvětlení a za úpravu a rozšíření chodníku, které nesouvisely s účelem poskytnuté dotace. Tím porušila ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb.

Použila prostředky dotace ve výši 256 739 Kč na nákup nábytku pro II. nadzemní podlaží mikrobiologického pavilonu pro vybavení administrativy, tedy v rozporu s účelem poskytnuté dotace. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.

V době od října 1996 do září 1997 umožnila zhotoviteli díla fakturovat provedené práce a dodávky v cenové úrovni platné v době jejich realizace, nikoliv podle položkového rozpočtu, ze kterého vycházela nabídková cena. Hradila faktury za stavební práce na základě soupisů provedených prací a dodávek, které neobsahovaly množství jednotek a jednotkové ceny v návaznosti na výkazy výměr. Tento postup neumožňoval nemocnici kontrolu věcného rozsahu skutečně provedených prací za fakturované období. V roce 1996 uhradila za demolici prádelny, přeložky kabelů, projektovou dokumentaci a pilotové zakládání částku 8 039 806 Kč dříve, než byly provedeny. Tím porušila ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb.

Poskytla v roce 1996 zhotoviteli stavby zálohu vyšší, než umožňovalo ustanovení čl. 2 odst. 4 Zásad 94. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.

Provedla demolici prádelny a skladu bez povolení stavebního úřadu. Tím porušila zákon č. 50/1976 Sb.

D.6 Baťova nemocnice Zlín jako investor stavby „dostavba nemocnice Zlín“

Nebyla připravena na realizaci stavby zejména z hlediska úplnosti a kvality projektové dokumentace s přímým negativním dopadem na úroveň zadávací dokumentace pro výběrová řízení na dodavatele stavby. V průběhu realizace stavby docházelo k uzavírání dodatků k základním smlouvám o dílo. Např. z důvodu změny nosné konstrukce stavby komplementu a změn zdravotnické technologie došlo k přepracování projektové dokumentace, za což uhradila 933 752 Kč. Z důvodů rozšíření stavby komplementu podle postupně zpracovávané projektové dokumentace, víceprací, dodatečné specifikace zdravotnické technologie uzavřela čtyři dodatky k základní smlouvě a cena díla se zvýšila o 71 937 122 Kč. Z důvodů hrubých závad v projektové dokumentaci na rekonstrukci operačních sálů a rozhodnutí o delimitaci záchranné služby došlo k přepracování projektové dokumentace, za což uhradila 309 648 Kč. Z důvodů, že nabídka zhotovitele rekonstrukce operačních sálů vycházela pouze z objemové studie a způsob realizace díla byl upřesňován podle postupně zpracovávané projektové dokumentace, bylo uzavřeno pět dodatků k základní smlouvě o dílo a cena díla se zvýšila o 136 196 112 Kč.

Uhradila v roce 1997 z prostředků dotace částku 723 330 Kč za nákup drobného hmotného investičního majetku, tedy použila dotaci k jinému účelu, než na který byla určena. Tím porušila ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.

V roce 1994 zadala zpracování projektové dokumentace a dodávku stavebních prací v hodnotě díla 15 454 057 Kč z volné ruky bez vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb.

D.7 Sdružení zdravotnických zařízení Mladá Boleslav jako investor stavby „nemocnice Mladá Boleslav“

Zadala veřejné zakázky na dodávku stavebních prací v hodnotě 258 945 Kč a na provedení povlakové a tepelné izolace v hodnotě 152 380 Kč bez provedení výběrového řízení. Tím porušila ustanovení § 3 odst. 1 a 3 zákona č. 199/1994 Sb., ve znění zákona č. 148/1996 Sb.

D.8 Nemocnice Jablonec nad Nisou jako investor stavby „dostavba 1. stavby Nemocnice Jablonec nad Nisou“

Zahájila stavbu bez předchozího zpracování projektové dokumentace. Uzavřela v roce 1994 smlouvu o dílo jen na základě projektové studie s tím, že rozsah díla bude upřesněn po zpracování projektové dokumentace. Cena díla nebyla sjednána. Ke smlouvě bylo uzavřeno 12 do-

datků, které zejména upřesňují rozsah díla a stanovují dílčí ceny stavební části a dodávky technologie.

V roce 1994 zadala dodávku stavebních prací v hodnotě díla 529 114 595 Kč z volné ruky bez vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb.

D.9 Nemocnice Liberec jako investor stavby „diagnosticko-terapeutické centrum“ (dále jen „DTC“)

Výstavba DTC v Liberci je ve velmi nízkém stupni rozestavěnosti přerušena a není doposud rozhodnuto o tom, zda a kdy bude dokončena. Kontrolou byla prokázána mj. především nedostatečná příprava této investiční akce, v důsledku čehož docházelo už od počátku výstavby k zásadním rozdílům mezi skutečným rozsahem realizovaných prací a původním předpokladem. Cena zatím provedené části díla neodpovídá ceně podle nabídky zhotovitele z obchodní veřejné soutěže. Tuto situaci dokládá např. zjištěná skutečnost, že výběr zhotovitele stavby nebyl proveden na základě projektové dokumentace, ale pouze na podkladě programu a diagramu výstavby a dalších předběžných a orientačních dokumentů. Zejména skutečná cena zemních prací na hlavním objektu převýšila rozpočet zhotovitele z jeho nabídky téměř o 600 %.

Výstavbu DTC provázela celá řada nežádoucích činností investora, např.:

Nemocnice v roce 1995 zadala veřejnou zakázku firmě Ariane&Associates v hodnotě 615 000 Kč na zpracování programu a diagramu blokových schémat diagnostického centra bez výběrového řízení. Tím porušila ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 199/1994 Sb.

V roce 1995 vyhlásila veřejnou obchodní soutěž na dodávku projektové dokumentace, inženýrské činnosti do stadia stavebního povolení, realizaci stavebních objektů a zdravotnické technologie stavby DTC v Liberci. Pro zadání této veřejné zakázky nezabezpečila odpovídající zadávací dokumentaci. Tato vycházela jen ze zpracovaného programu a diagramu blokových schémat. Tím porušila ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb. Důsledkem toho bylo, že krátce po zahájení zemních prací zjistil zhotovitel rozdíl v kvalitě podloží, které v části staveniště znemožňovalo těžení horniny předpokládaným způsobem, což vedlo k nárůstu objemu a ceny zemních prací. Cena zemních prací se z původně předpokládané výše 6 653 000 Kč zvýšila na více než 45 000 000 Kč.

V souvislosti s výběrem zhotovitele budí pochybnosti skutečnost, že Nemocnice Liberec se finančně podílela na úhradě za zpracování soutěžní nabídky firmy SYNER, s. r. o., která se soutěže na stavbu DTC zúčastnila a v soutěži zvítězila.

V roce 1996 uzavřela s firmou Syner, s. r. o., smlouvu o dílo na dodávku projektové dokumentace, inženýrské činnosti do stadia stavebního povolení, realizaci stavebních objektů a zdravotnické technologie stavby DTC v Liberci. Ve Smlouvě byla sjednána cena za provedení díla ve výši celkem 707 996 000 Kč jako cena maximální pro sjednaný rozsah díla po celou dobu výstavby. Do-

datkem č. 2 zrušila ustanovení, kterým byla nabídková cena stanovena jako maximální, a nahradila ho ustanovením, podle kterého bude cena za provedení díla stanovena do jednoho měsíce po odsouhlasení prováděcí projektové dokumentace na základě aktuálních cen stavebních prací a materiálů. Tím porušila ustanovení § 40 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., které stanoví:

„Uzavřená smlouva musí obsahovat ustanovení, kterým je nabídková cena uchazeče stanovena jako maximální, kterou je možné překročit jen za podmínek stanovených ve smlouvě.“

V roce 1997 nemocnice hradila dodavateli zemní práce ve vyšších jednotkových cenách a ve větším rozsahu, než zhotovitel kalkuloval v rozpočtu, který byl součástí nabídky z veřejné obchodní soutěže, a uhradila některé vícepráce, se kterými původní nabídka nepočítala a které přímo nesouvisely s objektivní změnou podmínek pro provádění zemních prací. Za neodůvodněný odvoz a uložení výkopku na skládku vynaložila nehospodárně celkem 9 746 571 Kč. Tím současně porušila i ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb.

III. Vyhodnocení

Cílem investičního Programu má být zabezpečení žádoucího rozvoje zdravotnických zařízení v působnosti OkÚ a obcí. Kontrola prokázala, že tento záměr nevychází z koncepce zdravotnictví, která by měla být rozhodujícím kritériem při posuzování potřeby a oprávněnosti investic dotovaných z prostředků státního rozpočtu. MF, MZ ani OkÚ neměly stanoveny ani základní podmínky a kritéria, z kterých by se vycházelo při rozhodování o zařazení jednotlivých akcí k financování ze státního rozpočtu. Doposud tedy byly dotovány investiční akce, u nichž nebylo doloženo, jaké priority či podmínky vedly k jejich zařazení do návrhu Programu a následně k jejich financování. Jejich zařazení mezi akce určené k financování z Programu bylo spíše výsledkem „iniciativy“ jednotlivých OkÚ a zdravotnických zařízení.

Závažným systémovým nedostatkem je především skutečnost, že MZ, které je ústředním orgánem pro zabezpečení jednotného odborného vedení péče o zdraví lidu a zdravotnictví, se v konečné fázi nepodílí na rozhodování o účasti státního rozpočtu na financování těchto akcí a jejich výběr ponechává na MF. Nevyužívá ani svého oprávnění k vydávání stanovisek ke stavebním programům z hlediska jejich potřebnosti a účelnosti.

MF nemělo v době rozhodování o zařazení jednotlivých investičních akcí do návrhu Programu takovou dokumentaci, která by dostatečně vypovídala o celkovém záměru a ekonomickém zdůvodnění finančních potřeb, a nepožadovalo, aby investoři tyto informace předkládali spolu s žádostí. Nevyžadovalo odborná stanoviska MZ ke stavebním programům, což spolu s pasivním přístupem MZ k tvorbě návrhu Programu způsobilo, že ze státního rozpočtu byla financována např. i výstavba diagnosticko-terapeutického centra Nemocnice Liberec, u kterého byla následně zpochybněna její potřebnost,

financování ze státního rozpočtu bylo zastaveno a ve stavbě se nepokračuje.

Některé akce financované ze státního rozpočtu byly zahajovány, aniž by investoři měli dostatečně ujasněny své investiční záměry. V průběhu realizace pak docházelo k častým změnám původních stavebních záměrů. Byly měněny parametry staveb, jejich rozsah, termíny realizace a náklady, což ve svém důsledku vedlo k prodlužování doby výstavby a zvyšování rozestavenosti v resortu zdravotnictví.

K dalším závažným pochybením v činnosti investorů docházelo tím, že zadávali veřejné zakázky bez vyhlášení veřejné obchodní soutěže a výběrová řízení realizovali na základě neúplné zadávací dokumentace bez jednoznačné specifikace předmětu zakázky. Nabídky předložené ve výběrovém řízení proto nemohly být podkladem pro stanovení optimální ceny. Investoři propláceli zho-

tovitelům práce bez řádně doložených soupisů prací, použili dotaci i k jiným účelům, než na které byla určena. Příčinou těchto nedostatků bylo i to, že MF dostatečně nevymezovalo účel poskytované dotace ani nezajistilo, aby stavební programy byly součástí uzavíraných Smluv. V důsledku nedostatečné kontroly čerpání prostředků státního rozpočtu MF tyto chyby včas neidentifikovalo a nenapravilo.

Z výsledků kontroly vyplývá nutnost

- stanovit konkrétní obsah a rozsah financovaného Programu;
- přenést rozhodování o výběru investičních akcí a jejich financování na MZ;
- zajistit, aby nebyly financovány nedostatečně připravené akce;
- zkvalitnit kontrolu použití státních prostředků na tento Program.