

01/21

Majetek státu a investiční dotace poskytované ze státního rozpočtu zdravotnickým zařízením

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2001 pod číslem 01/21. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu u vybraných zdravotnických zařízení v působnosti Ministerstva zdravotnictví a prověřit účelné nakládání s poskytnutými investičními dotacemi těmto vybraným zdravotnickým zařízením.

Kontrolu provedly v době od května 2001 do února 2002 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru sociálních věcí, školství a kultury a z územních odborů severovýchodní Čechy, jižní Morava a střední Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1999 a 2000. V případě věcných souvislostí i roky předchozí.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“);
Všeobecná fakultní nemocnice, Praha 2 (dále jen „VFN Praha“);
Fakultní nemocnice s poliklinikou Na Bulovce, Praha 8 (dále jen „FN Na Bulovce“);
Fakultní nemocnice, Hradec Králové (dále jen „FN Hradec Králové“);
Fakultní nemocnice u sv. Anny, Brno (dále jen „FN u sv. Anny“);
Fakultní nemocnice, Olomouc (dále jen „FN Olomouc“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly VFN Praha, FN Hradec Králové a FN Olomouc, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podala FN Olomouc, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: MVDr. Rudolf Němeček – předseda senátu, JUDr. Eliška Kadaňová, JUDr. Jan Holeček a Ing. Ladislav Zeman – členové senátu) na svém zasedání konaném dne 29. dubna 2002

schválil usnesením č. 01/21/8 kontrolní závěr v tomto znění:

I. Kontrolou zjištěné skutečnosti

FN Na Bulovce, FN Hradec Králové, FN u sv. Anny a FN Olomouc byly dne 25. 11. 1990 zřízeny jako rozpočtové organizace a vzápětí dne 17. 12. 1990 MZ rozhodlo o změně fakultních nemocnic (dále jen „FN“) z rozpočtových organizací na příspěvkové organizace.

VFN Praha byla zřízena dne 1. 4. 1994 sloučením dvou příspěvkových organizací, a to Fakultní nemocnice I s poliklinikou, se sídlem v Praze 2, U Nemocnice 2, a Fakultní nemocnice II s poliklinikou, se sídlem v Praze 2, Ke Karlovu 13.

Dne 31. 12. 1999 vydalo MZ FN nové znění zřizovacích listin s vymezením majetku a jeho účetní hodnoty dle rozvahy ke dni 1. 1. 1999. MZ při stanovení účetní hodnoty majetku ve zřizovacích listinách nepostupovalo jednotným způsobem a vymezilo majetek FN z údajů, které neověřilo. U většiny kontrolovaných FN byly zjištěny rozdíly v účetních hodnotách majetku uvedených ve zřizovací listině a v rozvaze způsobené nesprávným účtováním. Přehled majetku k 1. 1. 1999 je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1

(v tis. Kč)

Fakultní nemocnice	Účetní hodnota majetku dle zřizovací listiny	Účetní hodnota majetku dle rozvahy	Rozdíl
VFN v Praze	2 708 397,42	3 146 534,56	438 137,14
FN Na Bulovce	896 371,00	1 154 953,63	258 582,63
FN Hradec Králové	2 531 893,30	2 813 916,03	282 022,71
FN u sv. Anny	1 807 038,98	1 807 038,98	–
FN Olomouc	2 336 803,00	2 336 802,84	–

Poznámka: Ustanovení právních předpisů citovaná v tomto kontrolním závěru jsou uváděna ve znění platném pro kontrolované období.

V této kontrolní akci bylo kontrolováno zejména hospodaření s majetkem státu, jeho správné a úplné vedení v účetnictví, odvody výnosů ze státního majetku do státního rozpočtu, hospodaření s dotacemi zřizovatele na investice i účelné a hospodárné využití poskytnutých finančních prostředků.

Provoz FN je zabezpečován zejména příjmy za zdravotní výkony hrazené zdravotními pojišťovnami

a příspěvkem zřizovatele. MZ rovněž poskytuje FN příspěvek na investice. Na vybrané investiční akce jsou poskytovány ze státního rozpočtu i individuální dotace.

Z účetních výkazů kontrolovaných FN je sestavena tabulka č. 2, která dokumentuje vývoj hospodaření, včetně výše příspěvků na činnost, na investice a příjmů od zdravotních pojišťoven od roku 1995.

Tabulka č. 2

(v tis. Kč)

U k a z a t e l	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1995 (v %)
Celkové výnosy hlavní činnosti	6 869 211,50	7 751 800,05	8 754 170,20	8 361 019,53	9 314 075,17	9 353 775,53	136,17
Celkové náklady hlavní činnosti	7 207 770,82	8 451 417,02	8 802 592,76	8 443 306,57	9 354 971,69	9 602 131,18	133,22
Zisk+ ztráta -	-338 557,32	-498 382,97	-48 422,56	-82 287,04	-40 896,52	-248 355,65	73,36
Nákladová rentabilita (v %)	-4,697	-5,897	-0,550	-0,975	-0,437	-2,586	55,06
<i>Aktiva celkem</i>	<i>7 219 717,22</i>	<i>9 847 418,18</i>	<i>10 353 092,58</i>	<i>11 230 354,03</i>	<i>12 093 293,95</i>	<i>12 675 412,63</i>	<i>175,57</i>
z toho: stálá aktiva	7 202 471,26	7 631 978,78	8 060 986,23	8 904 877,02	9 566 522,15	10 055 822,19	139,62
Vlastní zdroje	6 791 394,08	8 276 293,55	7 669 038,82	8 559 614,30	9 395 107,49	9 871 697,41	145,36
<i>Cizí zdroje</i>	<i>2 082 865,13</i>	<i>2 782 726,63</i>	<i>2 684 053,75</i>	<i>2 670 739,71</i>	<i>2 698 186,46</i>	<i>2 803 715,22</i>	<i>134,61</i>
z toho: závazky z obchodního styku	914 746,90	2 214 779,01	1 167 237,28	1 208 819,23	1 151 735,83	1 542 988,41	168,68
Zadluženost: cizí zdroje/aktiva celkem (v %)	28,850	28,258	25,925	23,781	22,311	22,119	76,67
Zadluženost: cizí zdroje/stálá aktiva (v %)	28,919	36,461	33,297	29,992	28,204	27,882	96,41
Příjmy od pojišťoven	5 045 415,14	5 574 819,14	6 722 928,77	6 605 710,80	7 054 383,05	7 196 308,10	142,63
Příspěvek zřizovatele na činnost	174 173	210 606	196 294	227 937	333 192	203 687	116,94
Příspěvek zřizovatele na investice	542 317	382 832	195 726	144 947	234 413	609 445	112,39
Individuální dotace	602 420	688 039	488 268	414 435	320 000	145 030	

Z tabulky vyplývá, že nerovnoměrný růst celkových výnosů je po celé kontrolované období provázen vyššími náklady. Kontrolované FN vykazují ztrátové hospodaření, za léta 1995 až 2000 dosáhla kumulovaná ztráta 1 261 902 tis. Kč.

Záporná nákladová rentabilita přímo ovlivňuje stav cizích zdrojů. FN nejsou schopny hradit své závazky; jen závazky z obchodního styku představují 16 % celkových výnosů, tj. výnosy dosažené za dva měsíce činnosti.

Ve sledovaném období se pohybovala úroveň zadluženosti ve vztahu k dlouhodobému majetku kolem 30 %.

Hospodaření všech kontrolovaných FN je navíc dlouhodobě zatíženo splátkami úvěrů, například:

VFN Praha uzavřela dne 12. 5. 1997 s bankou smlouvu o úvěru ve výši 1 000 000 tis. Kč. Úvěr začala splácet v roce 1999, kdy uhradila 70 000 tis. Kč a v roce 2000 uhradila 125 000 tis. Kč;

FN u sv. Anny uzavřela dne 29. 9. 1998 se zahraniční firmou smlouvu o úvěru na nákup lékařského zařízení ve výši 12 031 tis. Kč se splatností do srpna 2000. Tato smlouva byla dne 18. 3. 1999 rozšířena o 13 149 tis. Kč se splatností do dubna 2003. Smlouvu o úvěru ve výši 7 301 tis. Kč se splatností do dubna 2002 uzavřela dne 27. 4. 1998 na obdobný nákup;

FN Hradec Králové uzavřela dne 30. 4. 1998 a dne 3. 6. 1998 s bankou smlouvy o úvěru ve výši celkem 4 928 tis. Kč. K 31. 12. 2000 zbývalo uhradit 818 tis. Kč.

V letech 1999 a 2000 byly MZ kontrolovaným FN poskytnuty investiční prostředky formou systémových dotací a byly určeny jak na akce stavebního charakteru,

tak na přístrojové vybavení. Výše těchto prostředků je uvedena v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3

(v tis. Kč)

Fakultní nemocnice	Rok 1999	Rok 2000	Celkem
VFN v Praze	65 698	213 661	279 359
FN Na Bulovce	37 370	23 431	60 801
FN Hradec Králové	59 601	106 645	166 246
FN u sv. Anny	24 509	128 280	152 789
FN Olomouc	47 249	140 339	187 588

Při hospodaření s investičními dotacemi poskytnutými ze státního rozpočtu porušily jmenované FN například:

- ustanovení § 2g odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kde je mj. uvedeno:

„Zadávací dokumentace je souhrn údajů a informací nezbytných pro zpracování nabídky. ... 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.“

FN Hradec Králové nezabezpečila ve dvou případech pro účely zadání veřejné zakázky na dodavatele stavby kvalitní zadávací dokumentaci. Jednalo se o investiční akci „Rekonstrukce a přístavba ústavní lékárny“, zahájenou v roce 1998, a o investiční akci „Dialyzační středisko“, zahájenou v roce 1999. Důsledkem nedostatečné předprojektové přípravy, a tudíž i následně zpracované zadávací dokumentace bylo uzavírání řady dodatků ke smlouvě o dílo se zhotovitelem stavby za účelem realizace změn rozsahu a provedení stavby. Změny měly přímý vliv na překročení smluvních cen – u akce „Rekonstrukce a přístavba ústavní lékárny“ o 6 942 tis. Kč, u akce „Dialyzační středisko“ o 525 tis. Kč;

FN u sv. Anny v roce 1999 uzavřela smlouvu o dílo na investiční akci „Stomatologická klinika“ s cenou 35 448 tis. Kč. Během realizace v letech 1999 a 2000 byly v důsledku nedostatečné zadávací dokumentace uzavřeny ke smlouvě čtyři dodatky, kterými byla cena díla zvýšena o 8 604 tis. Kč. V roce 2000 uzavřela FN u sv. Anny smlouvu o dílo na investiční akci „Rekonstrukce objektů lékárny“ s cenou 8 515 tis. Nedostatečná příprava investiční akce (vymezení předmětu rekonstrukce, posouzení výchozího stavu objektů, specifikace materiálů) měla za následek zvýšení ceny o 5 196 tis. Kč;

- ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., kde je mj. uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhlášeje zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku...“

VFN Praha uzavřela dne 16. 7. 1996 smlouvu o dílo na akci „Stavební rekonstrukce pavilonu 8 kardiokirurgie

a hrudní chirurgie včetně dodávek technologie a zdravotní techniky“ s cenou 202 mil. Kč bez DPH na základě výzvy jednomu zájemci s odvoláním na ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) výše uvedeného zákona, které mj. stanoví:

„Uzavření smlouvy na podkladě písemné výzvy zasláné zadavatelem jednomu zájemci o veřejnou zakázku k podání se připouští v případě

a) naléhavé potřeby, jde-li o ohrožení životů nebo zdraví lidí ...“

Uvedená akce však takovým případem není a do doby kontroly nebyla dokončena.

Stavba byla zahájena v roce 1996 bez analýzy finančních možností; důsledkem bylo její pozastavení. Vybudované kardiokirurgické sály nejsou vybaveny zdravotnickou technikou, neslouží svému účelu a přitom vyžadují náklady na vytápění, ostrahu a zabezpečení.

V letech 1998 až 2000 zahájila VFN Praha další finančně náročné investiční akce hrazené ze státního rozpočtu i z vlastních finančních zdrojů;

- ustanovení § 49a odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., kde je mj. uvedeno:

„U veřejných zakázek, u kterých výše budoucího peněžitého závazku ze smlouvy činí více než 100 000 Kč bez daně z přidané hodnoty, ... je zadavatel povinen vyžádat si před zadáním veřejné zakázky nabídku nejméně od tří zájemců.“

VFN Praha zadala v roce 1999 zakázky na stavební práce s cenami 161 tis. Kč a 126 tis. Kč, aniž si vyžádala nabídky nejméně od tří zájemců.

FN u sv. Anny v roce 1999 uzavřela podle výsledku veřejné obchodní soutěže s vybraným uchazečem smlouvu na dodávku vybavení a technologického zařízení stomatologické kliniky s cenou 28 574 tis. Kč. Ze zakázky bylo vyčleněno zařízení s cenou 782 tis. Kč, které bylo dodáno jiným dodavatelem na základě výzvy jednomu zájemci;

- ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), kde je uvedeno:

„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.“

V ustanoveních čl. 5 odst. 6 písm. c) a odst. 7 Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořizování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku, vydaných MF pod čj. 113/43 850/1998, je mj. uvedeno:

„Zhotovitelům a dodavatelům akcí financovaných za účasti státního rozpočtu mohou právnícké i fyzické osoby poskytovat zálohy z prostředků státního rozpočtu...“

c) až do 30 % výše podílu státního rozpočtu na pořízení jednotlivých strojů a zařízení..., u sériově prováděných výrob, rekonstrukcí a modernizací.“

„Ve výši záloh ... musí být v témže roce provedeno věcné plnění, tj. zúčtování za provedené práce a dodávky (na podkladě zápisů do stavebního deníku a pod.) ... Pokud byla uvedeným způsobem záloha zúčtována, pak se tento případ posuzuje jako by záloha nebyla poskytnuta a může být poskytnuta další záloha ...“

FN Na Bulovce překročila stanovený limit záloh a neoprávněně uhradila na zálohách u tří investičních akcí celkem 830 tis. Kč. Poskytovala zhotovitelům investičních akcí zálohy, ačkoli ve výši záloh nebylo v témže roce provedeno věcné plnění; takto poskytla na zálohách částku 13 708 tis. Kč.

V ustanovení čl. 13 odst. 1 Zásad pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou, vydaných MF pod čj. 113/5 095/2000, je uvedeno:

„Zhotovitelům a dodavatelům registrovaných projektů a registrovaných akcí mohou účastníci programu poskytovat zálohy z centrálních zdrojů až do 10 % výše podílu účasti centrálních zdrojů na financování projektu nebo akce celkem.“

FN u sv. Anny poskytla zhotoviteli díla čtyři zálohy ve výši celkem 2 763 tis. Kč, což činilo 55,3 % z dotace 5 000 tis. Kč.

Při hospodaření s majetkem státu jmenované FN porušily například:

• **ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde je mj. uvedeno:**

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

VFN Praha nevedla v evidenci tři pozemky o celkové výměře 4 490 m² a neúčtovala o nich; o 60 pozemcích o celkové výměře 110 052 m² účtovala v cenách 1 Kč za pozemek.

FN Hradec Králové nevedla v evidenci 57 pozemků o celkové výměře 35 471 m² a neúčtovala o nich.

FN Olomouc neúčtovala o pozemcích o celkové výměře 37 526 m².

FN u sv. Anny účtovala o majetku pořízeném darováním se zpožděním jednoho roku až čtyř let (například: hmotný investiční majetek darovaný smlouvou ze dne 10. 3. 1997 v pořizovací ceně 99 750 Kč byl zaúčtován dne 30. 3. 2001, nehmotný investiční majetek darovaný dne 23. 6. 1999 v pořizovací ceně 95 000 Kč byl zařazen do účetní evidence dne 22. 5. 2000);

• **ustanovení § 4 odst. 1 písm. f) zákona č. 576/1990 Sb., kde je mj. uvedeno:**

„Příjmy státního rozpočtu republiky zahrnují ...“

f) výnosy ze státního majetku, ...“

FN u sv. Anny neodvedla do státního rozpočtu výnosy z prodeje státního majetku v roce 1999 ve výši 1 554 tis. Kč a v roce 2000 ve výši 203 tis. Kč;

• **ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, kde je mj. uvedeno:**

„Smlouva musí mít písemnou formu a musí obsahovat předmět a účel nájmu, výši a splatnost nájemného a způsob jeho platby ...“

VFN Praha a FN Olomouc pronajímaly v letech 1999 a 2000 část nebytových prostor bez uzavřených písemných smluv s vymezeným předmětem a účelem nájmu;

• **ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, kde je mj. uvedeno:**

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem ... Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu organizace; prostředky může čerpat... v souladu s věcným plněním.“

FN Hradec Králové

– hradila zhotoviteli díla materiály, které byly uskladněny mimo stavbu, většinou u subdodavatelů. Podle ujednání smlouvy o dílo se však FN Hradec Králové stala rovněž vlastníkem i tohoto majetku, který nepřevzala a z větší části nebyl ani specifikován, v minimální hodnotě 11 146 tis. Kč;

– v roce 2000 uhradila zhotoviteli díla 779 tis. Kč za práce, které do doby úhrady neprovedl;

– pronajala ve čtyřech případech nebytové prostory s cenou 190 Kč/m²/rok, v jednom případě s cenou 660 Kč/m²/rok a v jednom případě s cenou 760 Kč/m²/rok, když u jiných 31 smluv o pronájmu nebytových prostor činila výše nájemného cca 1 000 Kč/m²/rok.

FN Olomouc na základě obchodní veřejné soutěže na „Nejvýhodnějšího investora a generálního dodavatele vybrané zdravotnické a přístrojové techniky“ uzavřela dne 31. 7. 1996 smlouvu o dílo s tuzemskou firmou s cenou 270 000 tis. Kč včetně DPH a výší úroku 39 900 tis. Kč za šestiletou lhůtu splácení. V roce 1997 se FN Olomouc stala účastníkem a garantem zahraničních finančních operací dodavatele a nesla jejich náklady, které se podílely rovněž na celkovém zvýšení sjednané ceny díla. K 30. 6. 2001 uhradila již 341 539 tis. Kč a financování nebylo ukončeno.

VFN Praha neuplatnila ve všech případech možnost valorizovat nájemné za pronájem nebytových prostor na základě inflačního koeficientu, přestože inflační doložka je obsažena ve smlouvách o nájmu.

Další zjištění

- V ustanoveních § 4 odst. 3 a § 9 odst. 4 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, je mj. uvedeno:

„Pozemky uvedené v odstavci 1 písm. a) ... jsou osvobozeny od daně z pozemků, nejsou-li ... pronajímány; ...“;

příčemž v odst. 1 písm. a) je uvedeno: „pozemky ve vlastnictví státu“.

„Stavby uvedené v odstavci 1 písm. a) ... jsou osvobozeny od daně ze staveb, nejsou-li využívány k ... pronájmu ...“;

příčemž v odst. 1 písm. a) je uvedeno: „stavby ve vlastnictví státu“.

VFN Praha a FN Olomouc nehradily daň z nemovitostí za pozemky, budovy a jejich části, které pronajímaly k jiným než zdravotnickým účelům.

- V ustanoveních § 18 odst. 3, 4 písm. a) a 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je mj. uvedeno:

„U poplatníků, kteří nejsou založeni nebo zřízení za účelem podnikání ...“

„Za poplatníky podle odstavce 3 se považují zejména... rozpočtové a příspěvkové organizace ...“

„U poplatníků uvedených v odst. 3 nejsou předmětem daně příjmy

a) z činností vyplývajících z jejich poslání za podmínky, že náklady (výdaje) vynaložené podle tohoto zákona a v souvislosti s prováděním těchto činností jsou vyšší; činnosti, které jsou posláním těchto poplatníků, jsou stanoveny zvláštními předpisy, statutem, stanovami, zřizovacími a zakladatelskými listinami, ...“;

příčemž v ustanovení § 23 odst. 1 téhož zákona je mj. uvedeno:

„Základem daně je rozdíl, o který příjmy ... převyšují výdaje (náklady) ...“

VFN Praha, FN Hradec Králové a FN u sv. Anny v přiznání k dani z příjmů za roky 1999 a 2000 nezahrnuly do základu daně zisk z prodeje léků občanům ve veřejně přístupných nemocničních lékárnách.

II. Shrnutí

Kontrolovaných pět FN mělo k 31. 12. 2000 ve správě majetek státu nejméně ve výši 12,6 mld. Kč.

Nejzávažnější zjištěné nedostatky:

FN

- nesprávně účtovaly o pozemcích;
- nedodržovaly zákon při zadávání veřejných zakázek;
- při realizaci investičních akcí nevěnovaly dostatečnou pozornost vypracování zadávací dokumentace. Tato skutečnost vedla k uzavírání řady dodatků ke smlouvám týkajících se technických parametrů investiční akce. Průvodním jevem bylo i prodlužování termínů dokončení investičních akcí. V konečném důsledku došlo k navýšení ceny investic, z nichž některé nebyly dosud využity nebo ani nejsou dokončeny.

MZ

- neplnilo důsledně povinnosti zřizovatele vůči FN;
- u FN neprovádělo kontrolu poskytnutých rozpočtových prostředků.