97/08

Kontrolní závěr z kontroly „Prostředky na všeobecné zdravotní pojištění vybírané na základě zákona zdravotními pojišťovnami"

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod č. 97/08. Kontrolu řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jana Krejčová.

Cílem kontroly bylo prověřit správnost postupu při vybírání prostředků všeobecného zdravotního pojištění a hospodaření s nimi.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru státních příjmů, odboru zdravotnictví a sociálních věcí a oblastních odborů v Mladé Boleslavi a Třebíči v období od května do září 1997.

Kontrolované osoby:

Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky (dále jen „VoZP"),
Česká národní zdravotní pojišťovna (dále jen „ČNZP"),
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda Mladá Boleslav (dále jen „ZPŠ"),
Mendlova zdravotní pojišťovna (dále jen „MeZP").

Námitky proti kontrolnímu protokolu podané MeZP byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání MeZP nepodala.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Jana Krejčová - předsedkyně, JUDr. František Bárta, JUDr. Jan Holeček, Ing. Alexandr Růžek a Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání dne 8. 12. 1997

s c h v á l i l usnesením č. 97/08/338
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Úvod

Kontrola byla provedena ve čtyřech zdravotních pojišťovnách založených podle zákona ČNR č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 280/1992 Sb."). Kromě tohoto základního předpisu se zdravotní pojišťovny dále řídí zejména zákonem ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 592/1992 Sb."), zákonem ČNR č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 550/1991 Sb."), vyhláškou Ministerstva financí č. 268/1993 Sb., která stanoví způsob tvorby a použití fondů resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťoven (dále jen „vyhláška MF č. 268/1993 Sb."), vyhláškou Ministerstva zdravotnictví ČR č. 258/1992 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška MZd č. 258/1992 Sb."), a obecně závaznými právními předpisy.

Základní ukazatele charakterizující kontrolované zdravotní pojišťovny (podle sumarizace výročních zpráv a účetních závěrek za rok 1996 předložených vládou Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR):

Ukazatel	Rok	VoZP	ČNZP	ZPŠ	MeZP
Počet pojištěnců	1994	403 573	12 143	79 058	617
k 31. 12.	1995	462 864	111 916	85 746	7 289
(osoby)	1996	477 647	326 611	85 600	33 176
Příjmy po	1994	1 747 443	6 009	415 937	1 135
přerozdělení	1995	2 735 335	342 663	473 346	31 918
(v tis. Kč)	1996	3 310 506	1 827 560	701 815	204 535
Výdaje na	1994	1 421 627	649	395 804	390
zdrav. péči	1995	2 623 098	281 555	549 550	20 622
(v tis. Kč)	1996	3 181 997	1 735 252	621 139	150 242

Kontrolou bylo zjištěno:

I. Porušení předpisů upravujících vznik, činnost, hospodaření a případný zánik zdravotních pojišťoven

A. Předpisy k organizační struktuře a orgánům zdravotních pojišťoven

1. Ustanovení § 9 zákona č. 280/1992 Sb., ve znění zákona č. 60/1995 Sb., stanoví:

„Organizační strukturu, postavení správní a dozorčí rady a ostatních orgánů zaměstnanecké pojišťovny upraví statut, který schvaluje Ministerstvo zdravotnictví."

a) MeZP porušila schválený statut v těchto případech:

- Ustanovení § 5 odst. 5 Statutu MeZP stanoví:

„Člen správní rady nesmí být současně ani pro následující funkční období členem dozorčí rady."

Dne 5. 12. 1994 byla MUDr. Hofhanzlová jmenována prozatímním ředitelem do správní rady a současně do dozorčí rady. Tím byla porušena i ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 280/1992 Sb. a § 5 odst. 3 Statutu MeZP o volbě členů těchto rad.

- Ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) Statutu MeZP stanoví:

„Správní rada je nejvyšším orgánem pojišťovny a rozhoduje ve všech zásadních věcech týkajících se činnosti pojišťovny, zejména: ...

(e) jmenuje a odvolává ředitele pojišťovny a stanoví jeho mzdu."

V období od 31. 5. 1995 do 16. 1. 1997 je v obchodním rejstříku zapsán ředitel, pověřený správní radou řízením MeZP od 1. 3. 1995. Jeho manažerská smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 1995. Před uplynutím lhůty se správní rada otázkou ředitele nezabývala. Ředitel i po termínu ukončení manažerské smlouvy vykonával pravomoci ředitele, podepisoval manažerské smlouvy, některé doklady a úřední dokumenty a zdravotní pojišťovna jej za výkon funkce, podle již neplatné manažerské smlouvy, odměňovala. Správní rada se funkcí ředitele zabývala až dne 13. 5. 1996.

Dle úplného výpisu z obchodního rejstříku ze dne 20. 5. 1997 je zapsána v době od 19. 2. 1997 do 14. 3. 1997 ředitelka MeZP. Jmenování ředitelky MeZP není doloženo zápisem statutárního orgánu - správní rady.

- Ustanovení § 6 odst. 4 a § 7 odst. 5 Statutu MeZP stanoví:

„Předseda, případně místopředseda svolává jednání správní rady podle potřeby, nejméně jedenkrát za čtvrtletí a dále na žádost dozorčí rady."

„Jednání dozorčí rady svolává předseda nebo místopředseda podle potřeby, nejméně jedenkrát za čtvrtletí a dále na žádost správní rady."

Správní rada byla svolána v roce 1995 dle sdělení MeZP pouze 3x; vůbec nezasedala ve 3. čtvrtletí.

Dozorčí rada byla svolána v roce 1995 v 1. čtvrtletí jednou a další zápisy nebyly dodány. V roce 1996 a 1997 nezasedala vůbec v 1. čtvrtletí.

- Ustanovení § 10 Statutu MeZP mj. stanoví:

„Ředitel pojišťovny je výkonným a statutárním orgánem pojišťovny ..."

Ředitel MeZP byl zapsán v obchodním rejstříku jako statutární orgán od 31. 5. 1995 do 16. 1. 1997. Kontrolou dokladů bylo zjištěno, že jako odpovědná osoba MeZP podepisoval některé faktury až do 28. 2. 1997. V době od 16. 1. 1997 byla v obchodním rejstříku zapsána jako statutární orgán již jiná osoba.

b) ČNZP nedodržela schválený statut v tomto případě:

- Ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) Statutu ČNZP, kde je mj. uvedeno:

„Správní rada je nejvyšším orgánem pojišťovny a rozhoduje v zásadních věcech týkajících se činnosti pojišťovny. Správní rada zejména: ...

b) rozhoduje o věcech, které v činnosti pojišťovny přesahují rámec běžného hospodaření, ..."

ČNZP v roce 1996 nakoupila bez souhlasu správní rady 5 nových osobních automobilů v celkové částce 5 634 998 Kč, z toho u 3 automobilů přesahovala pořizovací cena 1 mil. Kč.

2. Ustanovení § 10 odst. 1 písm. g) zákona č. 280/1992 Sb., ve znění zákona č. 149/1996 Sb., mj. stanoví:

„Souhlasu většiny přítomných zástupců státu je vždy třeba k platnosti rozhodnutí orgánů zaměstnanecké pojišťovny o: ...

g) nákupu základních prostředků v pořizovací ceně vyšší než 1 000 000 Kč, ..."

MeZP porušila toto ustanovení tím, že dne 9. 1. 1997 podepsala smlouvu s dodavatelskou firmou na nákup programového vybavení s cenou vyšší než 1 000 000 Kč, aniž by správní rada, jejímiž členy jsou zástupci státu, o nákupu programového vybavení jednala.

Současně tímto postupem porušila MeZP ustanovení § 8 odst. 1 bod 4) Statutu MeZP, které mj. stanoví:

„Správní rada je nejvyšším orgánem pojišťovny a rozhoduje ve všech zásadních věcech týkajících se její činnosti jako celku, zejména ...

c) rozhoduje o věcech přesahujících v činnosti pojišťovny rámec běžného hospodaření, ..."

3. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 280/1992 Sb. stanoví:

„Zástupci zaměstnavatelů a zástupci pojištěnců zaměstnanecké pojišťovny jsou voleni; způsob voleb stanoví volební řád příslušné zaměstnanecké pojišťovny."

Prozatímní ředitel MeZP jmenoval dne 5. 12. 1994 zástupce pojištěnců a zástupce zaměstnavatelů za členy správní rady a dozorčí rady bez řádného zvolení. Volební řád MeZP nebyl v té době vypracován a schválen.

V průběhu funkčního období správní rady a dozorčí rady docházelo k doplňování členů rad a k přesunům kooptací, nikoliv řádnými volbami. Například na základě jednání správní rady dne 28. 4. 1995 došlo k přesunu z funkce předsedy dozorčí rady do funkce předsedy správní rady. Dále došlo k doplnění tří členů dozorčí rady MeZP kooptací.

B. Předpisy k hospodaření zdravotních pojišťoven, zřizování fondů a nakládání s prostředky zdravotních pojišťoven

1. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 280/1992 Sb., ve znění zákona č. 60/1995 Sb., stanoví:

„Výdaji zaměstnanecké pojišťovny jsou

a) platby za úhrady zdravotní péče poskytované na základě všeobecného zdravotního pojištění podle smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními,

b) platby jiným zdravotním pojišťovnám anebo jiným subjektům na základě smluv o finančním vypořádání plateb za zdravotní služby poskytnuté pojištěncům zaměstnanecké pojišťovny,

c) úhrady nákladů nutného neodkladného léčení v cizině,

d) náklady na činnost zaměstnanecké pojišťovny v rámci schváleného zdravotně pojistného plánu; maximální výši nákladů na činnost zaměstnanecké pojišťovny stanoví Ministerstvo financí právním předpisem.“

a ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) až e) vyhlášky MF č. 268/1993 Sb. stanoví:

„Základní fond zdravotního pojištění zaměstnanecké pojišťovny se používá na:

a) plně nebo částečně hrazenou zdravotní péči,

b) příspěvky na výstavbu, modernizaci a rekonstrukci zdravotnických zařízení, na pořízení speciální zdravotnické techniky a na úhradu nákladů nad rámec plně nebo částečně hrazené zdravotní péče,

c) úhradu nákladů vlastní činnosti zaměstnanecké pojišťovny včetně nákladů na provoz do výše stanovené ve schváleném pojistném plánu,

d) platby jiným zdravotním pojišťovnám nebo jiným subjektům na základě smluv o finančním vypořádání plateb za zdravotní služby poskytnuté pojištěncům zaměstnanecké pojišťovny a na úhradu nákladů nutného a neodkladného léčení v cizině minimálně do výše těchto nákladů poskytovaných v tuzemsku,

e) vrácení přeplatků na zálohách na pojistné.“

ČNZP porušila výše uvedená ustanovení tím, že

- poskytla dne 4. 12. 1995 sponzorský dar 80 000 Kč fotbalovému oddílu na rozvoj sportovního areálu;
- uhradila v rozporu s uvedenými ustanoveními náklady v celkové výši 16 784 Kč a účtovala o nich jako o daru.

VoZP porušila výše uvedená ustanovení tím, že nedodržela výši investičních nákladů stanovených ve zdravotně pojistném plánu na rok 1995. Investiční náklady byly překročeny o 84 038 000 Kč a byly financovány ze základního fondu.

Zprávu o výsledcích hospodaření za rok 1995 s překročením investičních nákladů o 84 038 000 Kč VoZP předložila ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 280/1992 Sb. Schválilo ji MZd a vláda ji svým usnesením ze dne 21. 8. 1996 č. 426 schválila bez výhrad.

MeZP čerpala v roce 1995 provozní náklady včetně odpisů a bez investic ve výši 5 587 773 Kč, tj. 17,45 % k výši vybraného pojistného. Ve zdravotně pojistném plánu předpokládala 5,61 %, MF stanovilo pro rok 1995 limit ve výši 7 %. MeZP tak překročila provozní náklady včetně odpisů a bez investic ve srovnání se zdravotně pojistným plánem i ve srovnání s limitem dle MF.

2. Ustanovení § 14 odst. 2 a § 18 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění zákona č. 59/1995 Sb., mj. stanoví:

„Příslušná zdravotní pojišťovna je povinna vrátit přeplatek pojistného do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila. Požádal-li plátce pojistného nebo jeho právní nástupce o vrácení přeplatku pojistného a příslušná zdravotní pojišťovna vrátila tento přeplatek po uplynutí lhůty stanovené pro rozhodnutí o přeplatku pojistného, je povinna zaplatit penále. ... Za žádost o vrácení přeplatku pojistného se považuje vždy podání přehledu podle § 24 odst. 2, vyplývá-li z něho přeplatek pojistného ...“

„Nebyl-li přeplatek na pojistném vrácen příslušnou zdravotní pojišťovnou ve stanovené lhůtě (§ 14 odst. 2), je příslušná zdravotní pojišťovna ode dne následujícího po dni splatnosti do dne platby včetně povinna platit za každý den penále ve výši 0,1 % dlužné částky.“

MeZP u osob samostatně výdělečně činných (dále jen „OSVČ“) vrátila pojištěncům přeplatky na pojistném později než do měsíce od podání žádosti. K opožděnému vrácení přeplatků na pojistném za rok 1995 v celkové výši 165 051 Kč došlo u 53 pojištěnců, kteří o vrácení požádali v ročním přehledu o úhrnu záloh. K opožděně vráceným přeplatkům byla pojišťovna povinna zaplatit pojištěncům penále ve výši cca 13 000 Kč, a to neprovedla.

Za rok 1996 došlo k opožděnému vrácení přeplatků na pojistném v celkové výši 694 074 Kč u 347 pojištěnců, kteří o vrácení řádně požádali. K opožděně vráceným přeplatkům byla pojišťovna povinna zaplatit pojištěncům penále ve výši cca 67 500 Kč, a to neprovedla.

3. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 280/1992 Sb.:

„Zaměstnanecká pojišťovna je povinna zabezpečit oddělenou evidenci fondů a oddělenou evidenci majetku a používání prostředků.“

a čl. IV. (Ustanovení přechodná) zákona č. 60/1995 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 551/1991 Sb. ..., mj. stanoví:

„Resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny uvedou svou činnost do souladu s tímto zákonem do šesti měsíců od účinnosti tohoto zákona ...“

ZPŠ porušila výše uvedená ustanovení tím, že od svého vzniku v roce 1993 nezabezpečila oddělenou evidenci fondů a oddělenou evidenci majetku a používání prostředků. Do tvorby rezervního fondu, přestože měl být tvořen pouze převodem části zůstatku ze základního fondu, zahrnovala i svůj majetek. Předmětem evidence rezervního fondu se stal majetek ve výši 28 320 000 Kč v roce 1994 a 29 221 000 Kč v roce 1995.

MeZP vedla majetek ke dni 31. 12. 1995 v hodnotě 3 849 000 Kč na účtu Rezervní fond. Ze zákona č. 60/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a některé další zákony, měla MeZP povinnost do 1. 11. 1995 převést majetek z rezervního fondu na fond vlastního majetku. Převod byl proveden až ke dni 31. 12. 1996.

4. Ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 280/1992 Sb., ve znění zákona č. 60/1995 Sb., mj. stanoví:

„Minimální výše rezervního fondu činí 3 % průměrných ročních výdajů základního fondu zdravotního pojištění zaměstnanecké pojišťovny za bezprostředně předcházející tři kalendářní roky ... Zaměstnanecká pojišťovna může použít nejvýše 30 % finančních prostředků rezervního fondu k nákupu státních cenných papírů ... Rezervní fond používá zaměstnanecká pojišťovna k doplnění základního fondu v případech výskytu hromadných onemocnění a přírodních katastrof; výše rezervního fondu může v takovém případě klesnout v průběhu kalendářního roku pod minimální výši ...“,

ustanovení čl. IV. (Ustanovení přechodná) zákona č. 60/1995 Sb. stanoví:

„Rezervní fond naplní resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona.“

a ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) až c) vyhlášky MF č. 268/1993 Sb. stanoví:

„Rezervní fond zaměstnanecké pojišťovny se používá:

a) k doplnění základního fondu zdravotního pojištění zaměstnanecké pojišťovny ke krytí neočekávaných výkyvů v čerpání základního fondu zdravotního pojištění oproti pojistnému plánu, zejména v případě epidemií, přírodních katastrof,

b) ke krytí časového nesouladu mezi platbami pojistného a čerpáním základního fondu zdravotního pojištění zaměstnanecké pojišťovny,

c) k převodu finančních prostředků získaných podle § 3 odst. 1 písm. b) této vyhlášky do základního fondu zdravotního pojištění.“

ČNZP porušila tato ustanovení tím, že v roce 1996 použila z rezervního fondu částku 5 167 281 Kč na zúčtováni odpisů nehmotného a hmotného investičního majetku pořízeného v roce 1996 a o tuto částku odpisů tak snížila vykázanou výši provozních nákladů v roce 1996.

„Výroční zprávu za rok 1996“ s tímto neoprávněným způsobem čerpání rezervního fondu předložila ČNZP ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 280/1992 Sb. MZd, které po projednání s MF ji postoupilo vládě ke schválení. Vláda svým usnesením ze dne 10. 9. 1997 č. 561 výroční zprávu schválila.

MeZP porušila výše uvedená ustanovení tím, že nenaplnila rezervní fond do 1. 5. 1996, přestože vykazovala zisk. Příděl provedla až v prosinci 1996.

5. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 550/1991 Sb., ve znění zákona č. 59/1995 Sb., stanoví:

„Nezaplatí-li plátce pojistného pojistné ve stanovené výši a včas, je příslušná zdravotní pojišťovna povinna vymáhat na dlužníkovi jeho zaplacení včetně penále.“

MeZP na základě provedených kontrol u organizací vyčíslila dlužné pojistné včetně penále v celkové výši 443 619 Kč. Z toho bylo uhrazeno do doby kontroly NKÚ (červenec 1997) pouze 43 797 Kč. U OSVČ nebyly prováděny ze strany MeZP kontroly a nebyl veden ani seznam dlužníků. Nedoplatky pojistného jsou MeZP nedostatečně vymáhány, přestože výše uvedený zákon ukládá povinnost vymáhat na dlužníkovi pojistné včetně penále.

6. Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 550/1991 Sb. stanoví:

„Příslušná zdravotní pojišťovna poskytuje úhradu za provedené zdravotní výkony zdravotnickým zařízením podle seznamu výkonů s bodovými hodnotami, pokud Zdravotní řád nestanoví, že se zdravotní péče hradí paušálními částkami. Ve smlouvě podle odstavce 1 lze sjednat omezení úhrady vykázaných zdravotních výkonů v případě, že zdravotnické zařízení podstatně překračuje průměrné náklady na jednoho ošetřeného pojištěnce příslušné zdravotní pojišťovny pro daný druh zdravotnického zařízení a obor zdravotní péče.“

a ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky MZd ČR č. 258/1992 Sb. stanoví:

„Zdravotní pojišťovny hradí smluvním zdravotnickým zařízením náklady potřebné zdravotní péče podle seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami (dále jen 'seznam'), který je uveden v příloze, která je součástí této vyhlášky.“

MeZP uzavřela smlouvy s gynekology na hrazení zdravotní péče tak, že vyloučila některé výkony v souvislosti s antikoncepcí, přestože tyto zdravotní výkony jsou uvedeny v seznamu plně hrazených výkonů. Lékaři s postupem pojišťovny nesouhlasili a žádali proplacení výkonů. MeZP tyto zdravotní výkony neproplácela.

7. Ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 550/1991 Sb. stanoví:

„Revizní lékaři vykonávají kontrolní činnost v pracovněprávním vztahu ke zdravotní pojišťovně, který je sjednáván na základě výběrového řízení.“

V MeZP nebyli revizní lékaři vybíráni na základě výběrového řízení.

8. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 550/1991 Sb. stanoví:

„Za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 9 může příslušná zdravotní pojišťovna uložit pojištěnci pokutu až do výši 10 000 Kč a zaměstnavateli až do výše 200 000 Kč. Při nesplnění oznamovací povinnosti zaměstnavatelem uloží pokutu pouze zaměstnavateli."

a ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. stanoví:

„Za neplnění nebo porušení povinností stanovených v § 22 odst. 3 písm. a) a b), § 24 odst. 2 a 3, § 25 a § 28 větě druhé může příslušná zdravotní pojišťovna uložit plátci pojistného pokutu až do výše 50 000 Kč za jednotlivé nesplnění nebo porušení povinnosti."

MeZP v letech 1995 a 1996 nevyužila možnosti udělit pokutu za neplnění povinnosti pojištěnců a zaměstnavatelů. Povinnost OSVČ předložit do osmi dnů po podání daňového přiznání vyměřovací základ pro výpočet pojistného nesplnily OSVČ v 379 případech a 245 jej předložilo po zákonné lhůtě. Kontrole správnosti placení pojistného ze strany MeZP nebyla poskytnuta součinnost u tří plátců. Při kontrole zaměstnavatelů byly v některých případech zjištěny nedostatky při nahlašování zaměstnanců.

ZPŠ využila možnosti uložení pokuty pouze u jednoho případu, když při kontrolách zjistila v 18 případech nesplnění oznamovací povinnosti.

9. Ustanovení § 18 (Rozhodování) odst. 1 a 2 zákona č. 550/1991 Sb., ve znění zákona č. 161/1993 Sb., stanoví:

„O odvolání rozhoduje rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny."

„Rozhodčí orgán se skládá z jednoho zástupce zdravotní pojišťovny, dvou zástupců ministerstva zdravotnictví České republiky, jednoho zástupce ministerstva práce a sociálních věcí České republiky, jednoho zástupce ministerstva financí české republiky, tří zástupců, které určí ze svých členů Správní rada zdravotní pojišťovny, a tří zástupců, které určí ze svých členů Dozorčí rada zdravotní pojišťovny."

Do rozhodčího orgánu ČNZP byli jmenováni do doby kontroly pouze zástupci zákonem stanovených resortů. Statut ČNZP nezmiňuje ustavení tohoto orgánu.

10. Ustanovení § 5 odst. 4 vyhlášky MF č. 268/1993 Sb. stanoví:

„Způsob použití jiných účelových fondů se řídí účelem, pro který byly tyto fondy zřízeny."

VoZP uhradila z fondu prevence a upevňování zdraví částku 150 000 Kč, kterou poskytla nadaci Český voják dle smlouvy „na reklamní a propagační činnost". Avšak správní radou schválený statut fondu prevence a upevňování zdraví, resp. jeho pravidla hospodaření neumožňují čerpat finanční prostředky na reklamní a propagační činnost.

C. Ustanovení upravující zánik zdravotních pojišťoven

Ustanovení čl. IV (Ustanovení přechodná) zákona č. 60/1995 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 5. 1995, mj. stanoví:

„... zdravotní pojišťovny zřízené podle dosavadních předpisů se považují za zdravotní pojišťovny podle tohoto zákona. Tyto pojišťovny musí dosáhnout počtu nejméně 50 000 pojištěnců nejpozději do jednoho roku ode dne účinnosti tohoto zákona; nesplněním této povinnosti se zrušují a vstupují do likvidace. ... Prostředky základního fondu zdravotního pojištění se převedou Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky k přerozdělení. Majetkový zůstatek, jenž vyplyne z likvidace (likvidační zůstatek), [10] se převede podnikatelským subjektům, které podaly žádost Ministerstvu práce a sociálních věcí o zřízení resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny nebo jejich právním nástupcům. Neexistují-li podnikatelské subjekty, ani jejich právní nástupci podle předcházející věty, převede se likvidační zůstatek Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky k přerozdělení. Resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny uvedou svou činnost do souladu s tímto zákonem do šesti měsíců od účinnosti tohoto zákona. Ve stejné lhůtě předloží resortní, oborové, podnikové a další zdravotní pojišťovny Ministerstvu zdravotnictví způsob likvidace podle článku II bodu 2 tohoto zákona."

Pozn. 10 zní: ***„§ 75 odst. 1 obchodního zákoníku."***

MeZP uvedené ustanovení porušila tím, že po zákonem stanovené lhůtě (tj. 1. 5. 1996), ve které nedosáhla určeného počtu nejméně 50 000 pojištěnců, se nezrušila a nevstoupila do likvidace, nýbrž dále pokračovala ve své činnosti. Ani ve výpisu z obchodního rejstříku s datem 7. 7. 1997 (tj. v době kontroly) není uvedeno, že pojišťovna je v likvidaci.

Na situaci reagovalo MZd rozhodnutím ze dne 28. 3. 1997, kterým se ke dni 31. 3. 1997 podle § 6a zákona č. 280/1992 Sb. MeZP zrušuje s tím, že pojištěnci MeZP se převádějí ke dni 1. 4. 1997 do Všeobecné zdravotní pojišťovny.

Krajský obchodní soud v Brně dosud zápis do obchodního rejstříku neprovedl, neboť MeZP se proti rozhodnutí MZd odvolala.

MeZP tím bylo umožněno dále nakládat s prostředky vybranými na zdravotní pojištění, ačkoliv již ode dne 1. 4. 1997 neměla žádné pojištěnce.

V době po dni 1. 5. 1996, kdy nenaplnění zákonného předpokladu k existenci zdravotní pojišťovny bylo

již zřejmé, pojišťovna dále hradí náklady, v lednu 1997 uhradila více než 1,4 mil. Kč za dlouhodobé a výhledové práce, služby a prostředky výpočetní techniky včetně nového účetního systému a ke dni 1. 5. 1997 zvýšila vedoucím zaměstnancům platy.

MeZP vrátila základní vklad pro úhradu nákladů spojených se založením pojišťovny ve výši 5 mil. Kč, což přísluší až likvidátorovi po splnění zákonných předpokladů.

MeZP takto postupovala, přestože neplnila zákonem stanovenou podmínku pro svou existenci a neměla vládou ani Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen zdravotně pojistný plán na rok 1997 a ke dni kontroly nebyla schválena „Výroční zpráva o hospodaření za rok 1996".

II. Porušení obecně závazných předpisů

1. Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, stanoví:

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování, uspořádání položek účetní závěrky a obsahové vymezení těchto položek, rozsah údajů ke zveřejnění z účetní závěrky, postupy pro provedení konsolidace účetní závěrky, které stanoví federální ministerstvo financí a vyhlašuje je oznámením o jejich vydání ve Sbírce zákonů."

K provedení tohoto ustanovení vydalo FMF Opatření č. j. V/20 100/1992 ze dne 15. 7. 1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele (dále jen „Opatření č. j. V/20 100/1992").

VoZP dne 20. 12. 1993 poskytla zálohu ve výši 10 500 000 Kč s. r. o. JOGR na rekonstrukci pobočky v Hradci Králové. Záloha byla zaúčtována na straně MD účtu „Pořízení hmotných investic" (správně to mělo být na účet Poskytnuté zálohy na hmotný investiční majetek, dále jen „HIM") a od 20. 12. 1993 do 23. 2. 1995 vykazovala nesprávně navýšení majetku oproti skutečnosti o 10 500 000 Kč.

Další smlouvu o dílo s touto firmou uzavřela VoZP dne 16. 11. 1993. Předmětem smlouvy byly stavební práce na objektu VoZP v Praze 2, Bělehradská 130. Na tuto smlouvu poskytla v prosinci 1993 VoZP zálohu ve výši 7 863 260 Kč. Firma JOGR vyúčtovala dne 1. 6. 1995 provedené práce ve výši 5 108 300 Kč. Tato faktura byla vzata do evidence až dne 29. 12. 1995 a současně s ní byla nesprávně zaúčtována i nevyúčtovaná záloha ve výši 2 754 960 Kč na účet „Pořízení budov, hal a staveb". Neproinvestovaná záloha, tj. 2 754 960 Kč, byla na základě nové smlouvy s firmou JOGR ze dne 31. 5. 1995 již součástí nové zálohy poskytnuté dne 1. 6. 1995 a správně měla být vedena dál na účtu Poskytnuté zálohy na HIM.

VoZP chybně zaúčtovala ve třech případech došlé faktury v úhrnné výši 5 577 787 Kč, a to na straně MD účtu „Jiné pohledávky" a na straně D účtu „Dodavatelé".

MeZP nesprávně zaúčtovala ve třech případech nákup drobného hmotného investičního majetku na účty nehmotného majetku. Dále při nákupu nehmotného investičního majetku účtovala nesprávně na účet „Pořízení hmotných investic". Při nákupu některých drobných předmětů s hodnotou vyšší než 1 000 Kč účtovala ihned do spotřeby a do nákladů (např.: nábytek v hodnotě 139 434 Kč byl zaúčtován na účet Spotřeba materiálu).

Majetek uvedený na těchto chybně zaúčtovaných dokladech pak nevedla na inventurních soupisech.

MeZP rovněž chybně účtovala o poskytnutých zálohách na majetek jako o již uskutečněném pořízení a o zálohách na služby chybně účtovala přímo na příslušné nákladové účty. V roce 1996 byly takto chybně zúčtovány zálohy v celkové výši přesahující 1 176 tis. Kč.

MeZP v některých případech v roce 1996 zaúčtovala nesprávně mzdové prostředky na analytické účty, např. odměnu na základě dohody o provedení práce jako tarifní mzdu a naopak.

2. Příloha č. 2 Opatření č. j. V/20 100/1992 ze dne 15. 7. 1992 v účtové třídě 7 čl. II. stanoví:

„Na podrozvahových účtech v účtových skupinách 75 až 79 se sledují důležité skutečnosti, o kterých se neúčtuje v soustavě podvojného účetnictví a jejichž znalost je podstatná pro posouzení majetkoprávní situace účetní jednotky a jejích ekonomických zdrojů, které lze využít. Jedná se především o využívání cizího majetku, ke kterému účetní jednotka nemá vlastnické právo ..."

MeZP porušila uvedené ustanovení tím, že nesledovala na podrozvahových účtech najatý majetek, a to kancelářský nábytek v Nemocnici v Jihlavě a auto Škoda Forman na leasing.

ZPŠ porušila uvedené ustanovení tím, že v letech 1993 až 1995 nesledovala na podrozvahových účtech cizí majetek, užívaný podle smlouvy, kterou uzavřela k 1. 1. 1993 s firmou ŠKODA, automobilová akciová společnost, Mladá Boleslav. Ve smlouvě je uvedeno, že „Výpočetní systém (hardware, software) zakoupený ŠKODA pro potřeby ZPŠ v hodnotě 960 000 DM, tj. 21 702 846 Kč se přenechává do bezplatného užívání ZPŠ." Vedení majetku v podrozvahové evidenci bylo podstatné pro posouzení majetkoprávní situace ZPŠ a jejích ekonomických zdrojů, které bylo možné využít.

3. Příloha č. 2 Opatření č. j. V/20 100/1992 v účtové třídě 0 čl. I. odst. 5 písm. b), ve znění opatření MF č. j. 281/73 250/1994, čl. I odst. 7 a čl. VII odst. 1 stanoví:

[účtová třída 0 čl. I. odst. 5 písm. b)]

„Hmotným investičním majetkem se rozumí ...

b) samostatné movité věci, popř. soubory movitých věcí se samostatným technicko ekonomickým určením, jejichž ocenění je vyšší než 10 000 Kč a doba použitelnosti delší než jeden rok; ..."

[účtová třída 0 čl. I. odst. 7]

„Příslušenství hmotného investičního majetku jsou předměty, které tvoří s hlavní věcí jeden majetkový celek a jsou součástí jeho ocenění a evidence. Příslušenství je součástí dodávky hlavní věci nebo se k hlavní věci přiřadí dodatečně ...“

[účtová třída 0 čl. VII. odst. 1]

„Na účtu 042 - Pořízení hmotných investic se účtuje pořizovaný hmotný investiční majetek do doby jeho uvedení do užívání včetně výdajů spojených s jeho pořízením ...“

MeZP zaplatila dne 2. 1. 1995 firmě OSEC, s. r. o., Jihlava za provedení instalace elektronické zabezpečovací signalizace a bezpečnostních zámků částku 54 490 Kč a zaúčtovala na nákladový účet Spotřeba materiálu, nikoliv na účet Pořízení hmotných investic.

4. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. mj. stanoví:

„Účetní jednotky dokládají skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví (dále jen 'účetní případy'), účetními doklady ...“

MeZP v měsíci prosinci 1994 před vypracováním rozvahy za rok 1994 převedla HIM v celkové hodnotě 1 404 766 Kč z účtu Pořízení HIM na účet „Přístroje“ a na účet „Software“. Současně v tomto měsíci vyrušila zůstatek účtu Drobný HIM ve výši 44 488 Kč vzájemně se zůstatkem účtu Oprávek k drobnému HIM a zůstatek účtu Drobný nehmotný investiční majetek ve výši 13 402 Kč s účtem Oprávek k drobnému nehmotnému investičnímu majetku. K výše uvedeným operacím nebyly doloženy žádné účetní doklady. Zrušením zůstatku účtu Drobný HIM a zůstatku účtu Drobný nehmotný investiční majetek došlo za rok 1994 ke snížení majetku MeZP o 57 891 Kč. Zrušení zůstatků obou majetkových účtů se pak promítlo do inventurních soupisů za rok 1995 a 1996, v nichž nejsou uvedeny, i když ve skutečnosti majetek existoval.

5. Ustanovení § 7 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb. mj. stanoví:

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

„Účetnictví účetní jednotky je úplné, jestliže účetní jednotka zaúčtovala všechny účetní případy týkající se účetního období.“

„Účetnictví účetní jednotky je vedeno průkazným způsobem, jestliže účetní jednotka účetní případy a účetní zápisy o nich doložila nebo prokázala předepsaným způsobem ...“

VoZP uzavřela dne 28. 12. 1995 s firmou IBM ČR, s. r. o., smlouvu o uzavření budoucí smlouvy, kde smluvní strany projevily vůli uzavřít kupní smlouvu o prodeji počítačové techniky IBM, a to nejpozději do 20. 1. 1996. Na základě této smlouvy poukázala dne 28. 12. 1995 VoZP firmě IBM ČR 100% zálohu v částce 29 237 758 Kč a zaúčtovala na straně MD účtu „Záloha na výpočetní techniku“. Na základě uzavřené kupní smlouvy z ledna 1996 bylo 15. 3. 1996 zboží dodáno. IBM ČR dne 1. 4. 1996 vystavila VoZP fakturu na částku 29 237 760 Kč, kterou VoZP neevidovala a nezaúčtovala.

ČNZP proplatila „výdajovým pokladním dokladem“ č. 124 ze dne 29. 4. 1996 pohonné hmoty v částce 3 247 Kč bez předložení dokladů pouze na základě poznámky: „Doklady za naftu za měsíc duben se mi ztratily“, kterou příjemce připojil k dokladu „Měsíční zúčtování nákupu za hotové“.

ZPŠ zaúčtovala 15 faktur za pohoštění v částce 67 324 Kč do svých nákladů, přestože nebyly doloženy předepsaným způsobem. Faktury neobsahovaly základní údaje o počtu účastníků, struktuře odebraných jídel a ceně za jednotlivé odebrané druhy.

6. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b), d) a f) zákona č. 563/1991 Sb. stanoví:

„Účetní doklady jsou originální písemnosti, které musí mít tyto náležitosti: ...

b) popis účetního případu ...,

d) datum vyhotovení účetního dokladu,

e) datum uskutečnění účetního případu, není-li shodné s datem podle písmene d),

f) podpis osoby odpovědné za účetní případ a osoby odpovědné za jeho zaúčtování; tyto podpisy lze nahradit jiným průkazným způsobem.“

U MeZP z namátkově vybraných účetních dokladů neobsahovalo 11 předepsané náležitosti, jako např. podpis osoby odpovědné za zaúčtování, podpis osoby odpovědné za účetní případ a datum zaúčtování. Na dokladech, na základě kterých bylo v květnu 1995 zaplaceno nájemné Městské poliklinice v Týnu nad Vltavou, není uvedeno období, za které je nájemné zaplaceno.

U ČNZP z namátkově vybraných „výdajových pokladních dokladů“ v 6 případech chyběly podpisy příjemce, osoby odpovědné za věcnou a formální správnost a pokladníka.

7. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. mj. stanoví:

„Účetní jednotky sestavují účetní závěrku k poslednímu dni účetního období (řádná účetní závěrka) a v ostatních případech uvedených v § 17 odst. 2 (mimořádná účetní závěrka); účetní jednotky, které jsou právnickými osobami, sestavují rozvahu také ke dni svého vzniku ...“

ZPŠ porušila uvedené ustanovení tím, že ke dni svého vzniku nesestavila zahajovací rozvahu.

8. Ustanovení § 29 odst. 1 a 3 zákona č. 563/1991 Sb. stanoví:

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

„Umožňuje-li to povaha hmotného majetku kromě zásob a peněžních prostředků v hotovosti, mohou účetní jednotky provést inventarizaci v delší lhůtě, která však nesmí překročit dva roky. U peněžních prostředků v hotovosti musí účetní jednotky provést inventarizaci nejméně čtyřikrát ročně."

MeZP v roce 1995 neuvedla v inventurních soupisech investiční majetek v hodnotě 708 395 Kč a v roce 1996 v hodnotě 460 073 Kč.

ČNZP neprovedla inventarizaci peněžních prostředků v hotovosti v období let 1995 a 1996 nejméně čtyřikrát ročně.

9. Ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. mj. stanoví:

„Fyzickou inventuru hmotného majetku, kterou nelze provést ke dni účetní závěrky, lze provádět v průběhu posledních tří měsíců účetního období, popřípadě v prvním měsíci následujícího účetního období ..."

ČNZP v roce 1996 provedla fyzickou inventuru HIM v termínu k 31. 8. 1996. Podle citovaného ustanovení měla být fyzická inventura provedena v průběhu posledních tří měsíců účetního období.

10. Ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. stanoví:

„Inventarizační rozdíly vyúčtují účetní jednotky do účetního období, za které se inventarizací ověřuje stav majetku a závazků."

V roce 1996 při inventarizaci účtů vznikl v MeZP rozdíl na účtu Dodavatelé ve výši 4 823 Kč, který byl zaúčtován v roce 1996 na analytický účet Nezjištěné závazky. Do ukončení kontroly neprovedla MeZP dohledání a správné vyúčtování rozdílu.

11. Ustanovení § 28 odst. 1 písm. e) a odst. 5) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, mj. stanoví:

„Do obchodního rejstříku se zapisují tyto údaje: ...

e) jméno a bydliště osoby nebo osob, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členy, s uvedením způsobu, jakým jednají jménem právnické osoby, ..."

„Do obchodního rejstříku se zapíše bez zbytečného odkladu také změna nebo zánik zapisovaných skutečností."

MeZP dne 23. 10. 1996 skončila okamžitým zrušením pracovní poměr se zaměstnankyní, která byla zapsána v obchodním rejstříku nepřetržitě od 31. 5. 1995 do 16. 1. 1997 jako statutární orgán. Po podané žalobě na neplatnost zrušení pracovního poměru s ní ředitel uzavřel znovu dne 31. 10. 1996 pracovní smlouvu se zpětnou platností od 23. 10. 1996 na funkci samostatný referent. Změna u statutárního orgánu nebyla v obchodním rejstříku provedena.

12. Ustanovení § 340 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb. stanoví:

„Dlužník je povinen závazek splnit v době stanovené ve smlouvě."

MeZP stanovila v letech 1996 a 1997 ve smlouvách se zdravotnickými zařízeními a soukromými lékaři platební podmínky o poskytování úhrad zdravotní péče. Platební podmínky nebyly ze strany MeZP dodržovány a docházelo k několikaměsíčnímu zpoždění úhrad faktur. MeZP rovněž neplatila svým klientům úroky z prodlení, přestože ji k tomu zavazuje část „Ostatní ujednání" uzavřených smluv.

13. Ustanovení § 236 odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, mj. stanoví:

„Dohodu o provedení práce může zaměstnavatel s fyzickou osobou uzavřít, jestliže předpokládaný rozsah práce (pracovního úkolu), na který se dohoda uzavírá, není vyšší než 100 hodin ..."

MeZP uzavřela v roce 1996 na nábor pojištěnců čtyři dohody o provedení práce s předpokládaným rozsahem práce max. 100 hod. za rok a hodinovou mzdou ze základu 4 000 Kč měsíčně. Z vyplacených odměn na mzdových listech bylo zjištěno, že ve skutečnosti na všechny čtyři smlouvy bylo odpracováno a proplaceno více než 100 hod. (129, 131, 231 a 313 hodin).

III. Vyhodnocení

1. Zdravotní pojišťovna má povinnost sestavit a předložit ke schválení zdravotně pojistný plán pro následující kalendářní rok. Obsah zdravotně pojistného plánu není závazně stanoven a jeho neplnění není postihováno sankcemi. Proto není výjimkou, že vybrané prostředky na zdravotní pojištění vynakládané na provozní a správní výdaje pojišťoven jsou použity v některých případech nehospodárně nebo jsou překračovány. Např. VoZP nedodržela výši investičních nákladů stanovených ve zdravotně pojistném plánu na rok 1995 a překročila tyto náklady o 84 mil. Kč. Rovněž MeZP překročila výši provozních nákladů ve zdravotně pojistném plánu o více než 3 mil. Kč.

2. Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo financí neplnily důsledně povinnosti dané právními předpisy. U kontrolovaných zdravotních pojišťoven nebyla provedena po dobu jejich existence žádná kontrola. Přitom kontroly by měly mít především

preventivní charakter. Tento přístup umožňuje často špatné hospodaření s prostředky vybranými na zdravotní pojištění.

3. Výběr pojistného je prioritou zdravotních pojišťoven. Zákon č. 592/1992 Sb. jim však neumožňuje průběžnou kontrolu správnosti odvedeného zdravotního pojištění, neboť v ustanoveních týkajících se odvodu pojistného chybí povinnosti plátců předkládat zdravotním pojišťovnám přehledy o výši vyměřovacího základu a o výši pojistného, jak je tomu v odpovídajících ustanoveních zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení. Na tento legislativní nedostatek se plátci zdravotního pojištění odvolávají a odmítají tyto přehledy předkládat.

4. Oznamovací povinnost je řešena v ustanoveních § 9 odst. 2, 4 a 5 zákona č. 550/1991 Sb. Z ustanovení vyplývá povinnost jak pro zaměstnavatele, pokud jsou mu tyto skutečnosti známy, tak i pro pojištěnce hlásit pojišťovně skutečnosti rozhodné pro povinnost státu platit pojistné. Dle pojišťoven není možno údaje o zařazení pojištěnce do příslušné kategorie měnit bez oznámení změny pojištěncem. Tím dochází k tomu, že za některé pojištěnce je zdravotní pojištění placeno státem, přestože za ně platí již zaměstnavatel. Bylo by vhodné, aby povinnost hlásit změny zdravotní pojišťovně byla přesněji legislativně stanovena, a dále, aby měla pojišťovna oprávnění měnit údaje na základě dalších objektivních informací.

5. Kontrolní činnost zdravotních pojišťoven je nedostatečná, a to jak ve vztahu ke zdravotnickým zařízením, tak i s ohledem na počty pojištěnců. V případě kontrolovaných pojišťoven četnost kontrol nedosahovala u pojištěnců ani 1 %.

6. Platná znění zákonů umožňovala zdravotním pojišťovnám zřizovat libovolné účelové fondy s tím, že podmínky pro hospodaření s nimi si zdravotní pojišťovna upraví vlastním statutem.

Kontrola prokázala, že řada ustanovení právních předpisů upravujících oblast zdravotního pojištění je neúčelná. Ustanovení předpisů bez konkrétního odpovědného orgánu a reálně vymáhatelných sankcí postrádají smysl.

Nejzávažnějším příkladem je případ MeZP, která dosud (8. 12. 1997) existuje bez pojištěnců, výběru pojistného a schváleného zdravotně pojistného plánu.

Pokud zdravotní pojišťovna uvede ve své zprávě o výsledcích hospodaření údaje, které jsou výsledkem nesprávného hospodaření, a Ministerstvo zdravotnictví neodhalí tyto chyby při zpracování souhrnné zprávy, jsou vládou i Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schváleny.

Neexistuje kontrola správnosti sestavení orgánů zdravotních pojišťoven, příslušná ustanovení nejsou ani prakticky vymáhatelná.

Obdobné nedostatky byly zjištěny již kontrolou NKÚ č. 95/3 - „Prostředky na všeobecné zdravotní pojištění vybírané na základě zákona a státní majetek užívaný zdravotními pojišťovnami“.