



Správa o výsledku kontroly 2023

Príprava a realizácia investičných
projektov národnej nemocnice
Rázsochy a Univerzitnej
nemocnice sv. Martina

Kontrolovali sme

Ministerstvo zdravotníctva SR

Úrad vlády Národnú implementačnú a koordinačnú autoritu (NIKA)

MZ SR zabezpečovalo prípravu a realizáciu investičných projektov národnej nemocnice Rázsochy a Univerzitnej nemocnice sv. Martina.

Národná implementačná a koordinačná autorita monitorovala a koordinovala proces prípravy a realizácie projektov národnej nemocnice Rázsochy a Univerzitnej nemocnice sv. Martina.

Ako sme postupovali

NKÚ SR použil pri výkone kontroly kontrolórske postupy a techniky vychádzajúce z medzinárodných kontrolórskeho štandardov (ISSAI), najmä preskúmanie podkladovej dokumentácie a rozhovory so zainteresovanými osobami. Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2023 a súvisiace obdobia.

Prečo sme kontrolovali

NKÚ SR vykonal kontrolu procesu prípravy a realizácie národnej nemocnice Rázsochy a Univerzitnej nemocnice sv. Martina. Na výstavbu novej národnej Univerzitnej nemocnice v lokalite Rázsochy bolo možné použiť financie z Plánu obnovy vo výške 281 000 000 eur, ale tento zámer sa MZ SR nepodaril naplniť. Projekt Univerzitnej nemocnice sv. Martina je naďalej súčasťou financovania z Plánu obnovy, kde je na tento účel vyčlenená z Plánu obnovy alokácia vo výške 330 000 000 eur.

Čo sme zistili

- **MZ SR nedodržalo základné princípy riadenia a uplatňovanie metodických postupov** pri návrhoch veľkých investičných projektov a ich zaradovanie do fázy realizácie.
- **MZ SR nedisponovalo potrebnými odborníkmi** pre takto významné investičné projekty. Rezort zdravotníctva nevedel NKÚ SR predložiť **žiadne relevantné podklady hodnotenia stavu projektov**, na základe ktorých rozhodlo o zaradení realizácie projektov NUN Rázsochy a UN sv. Martina do Plánu obnovy.
- **Nedostatky pripravenosti projektu NUN Rázsochy v nadväznosti na časový harmonogram boli zistené už po zaradení projektu Rázsochy do Plánu obnovy.** Zároveň **boli identifikované aj riziká implementácie** projektu zo strany NIKA. Krízové riadenie tak malo suplovať projektové riadenie tohto projektu na ministerstve zdravotníctva.
- MZ SR zároveň **porušilo zákon o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti** tým, že **nedodržiavalo** pri projekte NUN Rázsochy **plnenie zavedených krízových opatrení v stanovených termínoch**, v požadovanej kvalite a rozsahu.
- V kontrolovanom období rokov 2017 až 2023 boli na nezrealizovaný projekt NUN Rázsochy **vynaložené finančné prostriedky** zo štátneho rozpočtu vo výške **23 879 944 eur**.

Čo odporúčame

Na základe zistených nedostatkov NKÚ SR odporúča:

- NR SR zaviazat' vládu SR posúdiť potrebu zriadiť verejnú inštitúciu, ktorá by zabezpečovala komplexnú prípravu a realizáciu veľkých investičných projektov v oblasti zdravotníctva obdobne ako je tomu pri veľkých investičných projektoch v rezorte hospodárstva, dopravy a životného prostredia.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Preveriť proces výberu a realizácie investičných projektov národnej nemocnice Rázsochy a Univerzitnej nemocnice sv. Martina financovaných z Plánu obnovy.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrola bola realizovaná podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v zmysle medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2023 a súvisiace obdobia. Použitými metódami boli: preskúmanie dokladov a dokumentov a rozhovory so zamestnancami kontrolovaného subjektu.

Výsledky kontrolnej akcie

V rámci Plánu obnovy je na oblasť zdravotníctva vyčlenená alokácia vo výške 1,4 mld. eur. Na území Slovenska máme v súčasnosti zriadených 78 zariadení ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktoré po optimalizácii siete nemocníc v zmysle zákona č. 540/2021 Z. z. o kategorizácii ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktorý nadobudol účinnosť od 1. 1. 2024, budú rozdelené do piatich úrovní:

- Národná V.
- Koncová IV.
- Komplexná III.
- Regionálna II.
- Komunitná I.

Na základe vyššie uvedeného vláda svojím uznesením č. 441/2022 z 1. júla 2022 zaradila projekty NUN Rázsochy a UN sv. Martina do Plánu obnovy, aby splnila cieľ vybudovaním lôžok v počte 2 400, ktorým sa zaviazala Európskej komisii. Na základe toho bol v Pláne obnovy stanovený rozpočet: NUN Rázsochy vo výške 281 000 000 eur a UN sv. Martin vo výške 330 000 000 eur.

Plánovaná výstavba nemocníc Rázsochy a sv. Martina mala spĺňať úroveň tretieho až piateho stupňa, tzn. že nemocnice by v rámci svojho zaradenia a následného poskytovania medicínskych služieb priniesli obyvateľom výrazné zlepšenie zdravotnej starostlivosti a v neposlednom rade zvýšili a predĺžili kvalitu života už pri diagnostikovaných ochoreniach. Vzhľadom na aktualizáciu Plánu obnovy zo dňa 14. 7. 2023, ktoré priniesli zmeny v nastavených cieľoch, ako aj v počte lôžok, ktorých bude vytvorených 1 602, projekt nemocnice Rázsochy bol z Plánu obnovy vyradený. Projekt nemocnice sv. Martina sa tak naďalej bude realizovať z Plánu obnovy s tým, že do termínu jún 2026 má byť dokončená hrubá stavba nemocnice.

Chýbajúca dokumentácia na MZ SR pre zaradenie projektov nemocníc NUN Rázsochy a UN sv. Martina do Plánu obnovy

Realizácia projektov nemocníc Rázsochy a sv. Martina bola zaradená do Plánu obnovy na základe uznesenia vlády č. 441/2022 z 1. júla 2022. NKÚ SR preverovala, na základe akých analytických podkladov a metodiky hodnotenia projektov bolo rozhodnutie zrealizované. Podľa písomného stanoviska MZ SR hodnotenie výberu projektov NUN Rázsochy a UN sv. Martina vypracovala externá spoločnosť. **NKÚ SR nebol predložený žiadny doklad**, ktorým by bola metodika hodnotenia projektov záväzne uplatňovaná na MZ SR, a taktiež **nebol predložený ani záznam z hodnotenia investičných projektov**, ktorý mal slúžiť ako podklad k návrhu na určenie MZ SR ako vykonávateľa investície projektov nemocníc Rázsochy a sv. Martina za priameho prijímateľa investície realizácie projektu sv. Martina. Z uvedeného vyplýva, že **MZ SR nevedelo preukázať**, že projekty nemocníc Rázsochy a sv. Martina boli zaradené do Plánu obnovy na základe metodiky hodnotenia projektov, ktorú mala vypracovať externá spoločnosť.

Iba jeden stupeň kontroly na projekte NUN Rázsochy

MZ SR v prípade realizácie projektu NUN Rázsochy bolo vykonávateľom a súčasne aj prijímateľom prostriedkov z Plánu obnovy, tzn. že MZ SR malo kontrolovať samo seba. Ďalší stupeň kontroly na projekte NUN Rázsochy chýbal. Projekt Univerzitetnej nemocnice sv. Martina mal tento stupeň kontroly zachovaný, keďže MZ SR bol vykonávateľ investície a prijímateľ bola Univerzitná nemocnica Martin.

MZ SR nedodržalo odporúčanie Útvaru hodnoty za peniaze

MZ SR tým, že organizačne zabezpečovalo realizáciu projektu NUN Rázsochy, nepostupovalo podľa odporúčaní ÚHP, podľa ktorého na projektovú a realizačnú fázu mal dohliadať súkromný manažér na základe predpokladov väčšej efektívnosti súkromného manažéra oproti plnému riadeniu štátom.

MZ SR neplnilo termíny zo zavedených krízových opatrení na projekt NUN Rázsochy

Dňa 13. 7. 2022 MZ SR, ako objednávateľ, uzatvoril so zhotoviteľom, skupinou dodávateľov: Amberg Engineering Slovakia, s r. o., a CED Consulting, s. r. o. Zmluvu o dielo a poskytnutí služieb, ktorej predmetom bolo zabezpečenie komplexnej projektovej dokumentácie pre realizáciu projektu Rázsochy s počtom lôžok 653 a možnosťou jej dodatočného rozšírenia o 500 lôžok. Celková cena diela podľa zmluvy o dielo bola 16 679 979,60 eur s DPH, pričom ku dňu 30. 9. 2023 bolo vyfakturované a uhradené 5 288 792,53 eur. V mesiaci júl 2022, po zaradení projektu NUN Rázsochy do Plánu obnovy aj napriek identifikovaným problémom s implementáciou projektu NUN Rázsochy, **MZ SR neprijalo v tejto súvislosti opatrenia, ktoré by zastabilizovali nepriaznivú situáciu.** Úrad vlády SR, ako národná implementačná a koordinačná autorita, pri plnení úloh podľa zákona o mechanizme v súvislosti s realizáciou projektu NUN Rázsochy identifikoval oblasti, v ktorých bola ohrozená realizácia investícií a reforiem v lehote, účele a rozsahu určenom v Pláne obnovy. Z uvedeného dôvodu bolo navrhnuté zavedenie krízových opatrení podľa ustanovenia § 10 zákona o mechanizme. Účelom predloženého návrhu krízových opatrení bolo zabezpečenie včasnej, kvalitnej a úplnej realizácie investícií a reforiem vyplývajúcich z Plánu obnovy pre oblasť zdravotníctva, vrátane včasného, kvalitného a úplného plnenia a dosahovania mílnikov a cieľov, ktorých plnenie je legitímnou podmienkou žiadosti o vyplatenie finančného príspevku, predkladaných EK. Predložený návrh krízových opatrení bol prerokovaný s MZ SR ako vykonávateľom Plánu obnovy. Návrh krízových opatrení bol predložený na rokovanie vlády SR v súlade s ustanovením § 3 písm. d) zákona o mechanizme, pričom schválený bol Uznesením vlády SR č. 34 z 25. 1. 2023. Na základe uvedeného uznesenia bol minister zdravotníctva poverený vládou SR vykonaním krízových opatrení spôsobom a v lehotách určených v predkladanom návrhu krízových opatrení pre MZ SR.

Na projekte NUN Rázsochy zabezpečovala procesy na MZ SR len jedna osoba

Zavedené krízové opatrenia mali odvrátiť negatívny stav implementácie projektu NUN Rázsochy. Najzávažnejšie zistenie v rámci riadenia projektu bolo, že na MZ SR paralelne prebiehalo niekoľko náročných procesov, ako kontrola rozsahu a správnosti projektovej dokumentácie, povoľovacie procesy, príprava stavebných postupov, ktoré zastrešovala len jedna osoba. V čase realizácie projektu na MZ SR **chýbal odborný útvar a odborné kapacity**, ktoré by boli poverené plniť takéto vysoko odborné a náročné úlohy.

MZ SR chýbal komplexný harmonogram v súvislosti s implementáciou projektu NUN Rázsochy

Národná implementačná a koordinačná autorita zaviazala MZ SR, aby vypracovalo komplexný harmonogram so všetkými procesmi dodávateľa projektovej dokumentácie a inžinieringu, procesu EIA, verejného obstarávania, štátnej expertízy, stavebného povolenia, podpisu zmluvy s dodávateľom stavby a zahájenia výstavby v grafickej podobe tak, aby bol stotožnený so všetkými účastníkmi projektu. Krízové opatrenia sa týkali aj vedenia projektového tímu Rázsochy, omeškanie termínov dodania projektovej dokumentácie, navýšenie celkovej podlahovej plochy Rázsochy, ako aj nejasný vzťah AMBERG E. s.r.o. – CED C. s.r.o.

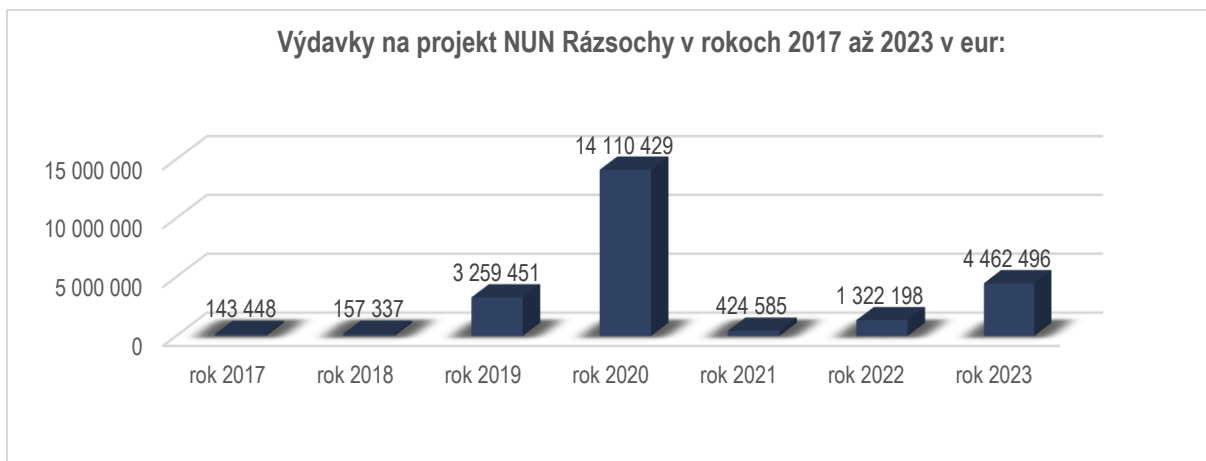
Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že NIKA za sledované obdobie v 15 prípadoch konštatovala nesplnenie stanovených termínov krízových opatrení pri projekte NUN Rázsochy. MZ SR k 12. 5. 2023 spracovalo informáciu k jednotlivým krízovým opatreniam v rámci odpočítavaného obdobia, kde v súvislosti s realizáciou projektu NUN Rázsochy bolo konštatované, že všetky prijaté krízové opatrenia boli splnené len čiastočne. V štyroch krízových opatreniach z piatich bolo identifikované vysoké riziko jeho nesplnenia v nadväznosti na plnenie mílnika Plánu obnovy, t. j. podpísať zmluvu so zhotoviteľom stavby do konca 1Q 2024.

Zavedené krízové opatrenia na projekt NUN Rázsochy neprinesli očakávané výsledky

ÚV SR prostredníctvom NIKA zaviazal MZ SR krízovými opatreniami na projekt NUN Rázsochy, ale tieto opatrenia neboli zo strany MZ SR plnené v stanovených termínoch, požadovanom rozsahu a kvalite.

NKÚ SR konštatuje, že zavedené krízové opatrenia bolo potrebné vyhodnocovať s dôrazom na ich plnenie v stanovených termínoch. V prípade, že termín zo strany vykonávateľa nie je plnený, je potrebné bezodkladne pristúpiť k okamžitému prehodnoteniu nastavenia krízových opatrení, príp. navrhnúť nové krízových opatrenia.

Graf č.1: Vynaložené výdavky na projekt Rázsochy v rokoch 2017 až 2023:



zdroj: vlastné spracovanie

Na projekt NUN Rázsochy bolo od roku 2017 do 2023 vynaložených 23,8 mil. eur zo štátneho rozpočtu (napr. búracie práce, projektová dokumentácia, oplatenie areálu, dopravnokapacitné posúdenie, zameranie inžinierskych sietí, výkup pozemkov, predbežné statické posúdenie). Hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynakladania týchto zdrojov nebola kontrolou posudzovaná.

Vyradenie projektu Univerzitetnej nemocnice sv. Martina z Plánu obnovy a jeho opätovné zaradenie

Dôvodom vyradenia projektu Univerzitetnej nemocnice sv. Martina z Plánu obnovy bolo neúspešné verejné obstarávanie, do ktorého sa neprihlásil ani jeden záujemca. Výstavba nemocnice mala byť pôvodne zrealizovaná v štádiu („full fit out“), tzn. plne vybavená nemocnica. k termínu jún 2026 a bola naviazaná na časový harmonogram Plánu obnovy, kde bol okrem iných skutočností nastavený aj prísny sankčný mechanizmus pre zhotoviteľa stavby v prípade neplnenia zmluvných podmienok.

Na základe negociácie s EK pristúpila SR k aktualizácii Plánu obnovy, kde boli upravené podmienky plnenia jednotlivých mílnikov a cieľov. Pri projekte Univerzitetnej nemocnice sv. Martina sa pristúpilo k zmene: k termínu jún 2026 bude nemocnica odovzdaná v štádiu („shell & core“), tzn. v hrubej stavbe, nie v štádiu („full fit out“), tzn. plne vybavená nemocnica. Opätovné zaradenie projektu UN sv. Martina do Plánu obnovy bolo zrealizované na základe uznesenia vlády č. 334/2023 zo dňa 12. 6. 2023. V zmysle harmonogramu by nemocnica mala byť uvedená do prevádzky v roku 2028.

Záver

Slovenská republika získala jedinečnú šancu využiť finančné prostriedky vo výške 1,4 mld. eur na investície do zdravotníctva a jeho rozvoj z Plánu obnovy a odolnosti SR. Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR konštatuje, že MZ SR nie je dostatočne metodicky a personálne pripravené na realizáciu veľkých investičných projektov. Výsledkom takéhoto stavu je, že projekt nemocnice Rázsochy, ktorý sa začal pripravovať v roku 1970 nie je dodnes realizovaný a možnosť využiť mimoriadne finančné zdroje ostala nenaplnená. Nedostatky pripravenosti projektu NUN Rázsochy v nadväznosti na časový harmonogram boli zistené už po zaradení projektu Rázsochy do Plánu obnovy a zároveň boli identifikované aj riziká implementácie projektu zo strany NIKA. V tomto prípade malo krízové riadenie projektu nahradiť neexistujúce projektové riadenie. Ministerstvo zdravotníctva však neprijalo a zrejme ani nemohlo prijať také opatrenia, ktoré by zabezpečili realizáciu projektu. Výsledkom tohto stavu bolo vyradenie projektu NUN Rázsochy z Plánu obnovy. Finančné prostriedky boli realokované na výstavbu fakultnej nemocnice s poliklinikou F.D. Roosevelta v Banskej Bystrici vo výške 368 000 000 eur. V prípade pokračovania projektu NUN Rázsochy bude potrebné zabezpečiť financovanie zo štátneho rozpočtu, čo v súčasnom stave verejných financií bude značným problémom.

V rokoch 2017 až 2023 bolo na projekt NUN Rázsochy vynaložených približne 23,8 mil. eur rozpočtových prostriedkov. NKÚ SR odporúča ministerstvu zdravotníctva zhodnotiť hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť doteraz vynaložených finančných zdrojov na tento projekt a vyvodíť z výsledkov vnútorného auditu aj zákonné dôsledky.

Upravený projekt nemocnice sv. Martina je naďalej súčasťou financovania z Plánu obnovy. Aktuálne sa nachádza v štádiu realizácie. Po jeho ukončení by nemocnica mala mať vlastnú ambulatnú, diagnostickú a terapeutickú časť, samostatný trakt pre detskú medicínu a urgentný príjem s traumacentrom prispôbeným na zmiešanú prevádzku detí a dospelých s počtom 660 lôžok.

NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje, že pri príprave veľkých investičných projektov je potrebný vopred stanovený časový harmonogram s ohľadom na možné odchýlky vyvolané nepredvídateľnými okolnosťami. Veľmi naliehavou potrebou je i aktualizácia zákona o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, aby sa predchádzalo podobným rizikám pri implementácii investičných projektov. V súčasnom znení zákon nestanovuje časové lehoty v súvislosti s predložením, zmenou alebo novým návrhom krízových opatrení. Vzhľadom na aktuálnosť problému je potrebné zo strany kompetentných orgánov zvážiť včasnú realokáciu finančných prostriedkov pri ďalších rizikových projektoch zaradených do Plánu obnovy tak, aby Slovensko malo možnosť využiť čo najviac a najúčelnejšie tieto jedinečné a neopakovateľné zdroje.

Veľké investičné projekty v zdravotníctve, ale aj všetky ďalšie projekty budovania infraštruktúry nevyhnutnej pre realizáciu verejných politík vyžadujú množstvo odbornej a profesionálne realizovanej prípravy a realizácie. Viaceré etapy prípravy takýchto projektov sú náročné na čas a nedajú sa podstatne skracovať. Dôležité je zabezpečiť projektové riadenie, monitoring a pravidelný reporting stavu projektov.

Kontrola na ministerstve zdravotníctva ukázala, že takýto prístup nie je zabezpečený. Ministerstvo nedisponuje samostatnými odbornými útvarmi ani projektovými tímami, ktoré by tieto činnosti zabezpečovali. Poverení štátni zamestnanci rezortov nie sú dostatočne pripravení na to, aby zvládli tak závažné úlohy, čo dokumentujú aj kontrolované projekty. Na základe vyššie uvedeného NKÚ SR navrhuje zriadiť verejnú inštitúciu pre projektovanie, inžiniering a manažment významných investičných projektov ako je tomu v rezorte hospodárstva, dopravy a životného prostredia.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolované subjekty nevzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. V zápisnici o prerokovaní protokolu sa kontrolovaný subjekt MZ SR zaviazal prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a informovať o tom NKÚ SR v stanovených termínoch. NKÚ SR bude plnenie týchto opatrení následne monitorovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo zdravotníctva SR

Limbová 2
837 52 Bratislava 37
☎ +421 2 593 73 111
✉ office@health.gov.sk

Úrad vlády SR

Námestie slobody 1
813 70 Bratislava
☎ 02 / 209 25 370
✉ premier@vlada.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

EÚ	Európska únia
EK	Európska komisia
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NIKA	Národná implementačná a koordinačná autorita
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NUN	Nová/Národná univerzitná nemocnica
Plán obnovy	Plán obnovy a odolnosti Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
UN	Univerzitná nemocnica
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
zákon o mechanizme	Zákon č. 368/2021 Z. z. o mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
ZS	Zdravotná starostlivosť

Prílohy

Oblasť	Komponent	Pôvodná alokácia	Nová alokácia
Zelená ekonomika		2,301 mld. eur	2,103 mld. eur
	Obnoviteľné zdroje energie a energetická infraštruktúra	232 mil. eur	207 mil. eur
	Obnova budov	741 mil. eur	620 mil. eur
	Udržateľná doprava	801 mil. eur	759 mil. eur
	Dekarbonizácia priemyslu	368 mil. eur	368 mil. eur
	Adaptácia na zmenu klímy	159 mil. eur	149 mil. eur
Kvalitné vzdelávanie		892 mil. eur	818 mil. eur
	Dostupnosť, rozvoj a kvalita inkluzívneho vzdelávania na všetkých stupňoch	210 mil. eur	210 mil. eur
	Vzdelávanie pre 21. storočie	469 mil. eur	449 mil. eur
	Zvýšenie výkonnosti slovenských vysokých škôl	213 mil. eur	159 mil. eur
Veda, výskum a inovácie		739 mil. eur	670 mil. eur
	Efektívnejšie riadenie a posilnenie financovania vedy, výskumu, inovácií a digitálnej ekonomiky	633 mil. eur	576 mil. eur
	Lákavosť a udržanie talentov	106 mil. eur	94 mil. eur
Lepšie zdravie		1,532 mld. eur	1,402 mld. eur
	Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť	1,163 mil. eur	1,072 mld. eur
	Humánna, moderná a dostupná starostlivosť o duševné zdravie	105 mil. eur	83 mil. eur
	Dostupná a kvalitná dlhodobá sociálno-zdravotná starostlivosť	265 mil. eur	247 mil. eur
Efektívna verejná správa a digitalizácia		1,110 mld. eur	1,014 mld. eur
	Zlepšenie podnikateľského prostredia	11 mil. eur	11 mil. eur
	Reforma justície	255 mil. eur	233 mil. eur
	Boj proti korupcii a praniu špinavých peňazí, bezpečnosť a ochrana obyvateľstva	229 mil. eur	209 mil. eur
	Digitálne Slovensko (štát v mobile, kybernetická bezpečnosť, rýchly internet pre každého, digitálna ekonomika)	615 mil. eur	561 mil. eur
REPowerEU			403 mil. eur
	Energetika a povoloňacie procesy		150 mil. eur
	Obnova a spravovanie budov		149 mil. eur
	Rozvoj zelených zručností		15 mil. eur
	Udržateľná doprava		85 mil. eur
	Komunikácia a koordinácia		3,5 mil. eur
Plán obnovy a odolnosti SR celkom		6,575 mld. eur	6,410 mld. eur

zdroj: <https://www.planobnovy.sk/>