Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

11/17

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* na prioritní osu *Počáteční vzdělávání*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby v oblasti čerpání prostředků na počáteční vzdělávání z operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* postupují v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně, a zda implementační systém operačního programu nevykazuje závažné nedostatky ohrožující čerpání prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie.

Kontrola byla prováděna v době od června 2011 do srpna 2012. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“)
a vybraní příjemci podpory:
Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech; Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích; Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně; Univerzita Hradec Králové; Univerzita Karlova v Praze; Západočeská univerzita v Plzni; Abeceda, Most; ACET ČR o.s., Chrudim; EdA, o.s., Ústí nad Labem; GEMINI o.s., Praha 1; DENEB Int., s.r.o., Boskovice; www.scio.cz, s.r.o., Praha; 16. základní škola a mateřská škola Plzeň, Americká třída 30, příspěvková organizace; Základní škola a mateřská škola Mirošov, příspěvková organizace; Základní škola a mateřská škola Rájec-Jestřebí; Základní škola Antonína Sochora Duchcov, Teplická ul. 13, okres Teplice; Základní škola, Bílina, Aléská 270, okres Teplice, příspěvková organizace; Základní škola, Bílina, Lidická 31/18, okres Teplice, příspěvková organizace; Základní škola, Brno, Kamínky 5; Základní škola Brno, Laštůvkova 77; Základní škola Brno, Přemyslovo nám. 1; Základní škola, Hlinsko, Smetanova 403, okres Chrudim; Základní škola Horní Jelení, okres Pardubice; Základní škola, Chrast, okres Chrudim; Základní škola Litomyšl, U Školek 1117, okres Svitavy; Základní škola Litomyšl, Zámecká 496, okres Svitavy; Základní škola, Most, Albrechtická 414, příspěvková organizace; Základní škola, Most, Václava Talicha 1855, příspěvková organizace; Základní škola, Most, Vítězslava Nezvala 2614, příspěvková organizace; Základní škola Ostrov, Masarykova 1289, okres Karlovy Vary; Základní škola Ostrov, Májová 997, okres Karlovy Vary; Základní škola Poběžovice, okres Domažlice; Základní škola Ronov nad Doubravou, okres Chrudim; Základní škola Rousínov, okres Vyškov; Základní škola Sv. Čecha, Choceň; Základní škola Štěnovice, okres Plzeň-jih; Základní škola Židlochovice, okres Brno-venkov, příspěvková organizace.

Námitky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MŠMT a společnost www.scio.cz, s.r.o., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutím o námitkách podaná MŠMT a společností www.scio.cz, s.r.o., byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVI. zasedání, konaném dne 27. srpna 2012,

schválilo usnesením č. 6/XVI/2012

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Operační program *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* (dále též „OPVK“) je jedním ze tří programů pro realizaci podpory z *Evropského sociálního fondu* (dále též „ESF“) v oblasti rozvoje lidských zdrojů v ČR na období 2007–2013. OPVK byl Evropskou komisí (dále též „Komise“) schválen 12. října 2007. Globálním cílem OPVK je rozvoj vzdělanostní společnosti za účelem posílení konkurenceschopnosti ČR prostřednictvím modernizace systémů počátečního, terciárního a dalšího vzdělávání, jejich propojení do komplexního systému celoživotního učení a zlepšení podmínek ve výzkumu a vývoji. OPVK je administrován řídicím orgánem, kterým je MŠMT.

OPVK je realizován prostřednictvím pěti prioritních os, které jsou dále členěny na jednotlivé oblasti podpory. Předmětem kontrolní akce č. 11/17 byly peněžní prostředky určené na prioritní osu 1 – *Počáteční vzdělávání*. Tato prioritní osa je zaměřena na podporu prvního specifického cíle OPVK, který má řešit rozvoj a zkvalitňování počátečního vzdělávání s důrazem na zlepšení klíčových kompetencí absolventů pro zvýšení jejich uplatnitelnosti na trhu práce a zvýšení motivace k dalšímu vzdělávání.

Alokace na prioritní osu 1 – *Počáteční vzdělávání* představuje částku 794 705 949 €, přičemž 85 % činí příspěvek EU (675 500 057 €) a 15 % připadá na národní zdroje (tj. spolufinancování ze státního rozpočtu ČR ve výši 119 205 892 €).

Tabulka č. 1 – Finanční plán OPVK na období 2007–2013 pro prioritní osu 1

Oblast podpory		Celkové zdroje (v €) (ESF + SR)	Podíl oblasti podpory na alokaci prioritní osy (v %)
1.1	Zvyšování kvality ve vzdělávání	286 962 396	36
1.2	Rovné příležitosti dětí a žáků, včetně dětí a žáků se speciálními vzdělávacími potřebami	127 644 462	16
1.3	Další vzdělávání pracovníků škol a školských zařízení	130 420 348	16
1.4	Zlepšení podmínek pro vzdělávání na základních školách	187 500 000	24
1.5	Zlepšení podmínek pro vzdělávání na středních školách	62 178 743	8
	Prioritní osa 1 celkem	**794 705 949**	**100**

Zdroj: prováděcí dokument k OPVK (verze k 7. červnu 2012).
Pozn.: SR = státní rozpočet ČR.

V rámci prioritní osy 1 – *Počáteční vzdělávání* je podpora administrována prostřednictvím dvou implementačních systémů:

a) systém administrace individuálních projektů, jenž zahrnuje:

- individuální projekty ostatní,
- individuální projekty ostatní s aplikací standardní stupnice jednotkových nákladů[1],

b) systém administrace globálních grantů zahrnující grantové projekty.

Kontrole byl podroben systém administrace „individuálních projektů ostatních" v oblastech podpory 1.1, 1.2 a 1.3 a systém administrace „individuálních projektů ostatních s aplikací standardní stupnice jednotkových nákladů" v oblasti podpory 1.4 – tzv. projekty „EU peníze školám". Kromě funkčnosti systému byl zkontrolován vzorek 43 individuálních projektů.

Kontrolou provedenou u MŠMT byl prověřen implementační systém, a to zejména nastavení organizační struktury pro implementaci, nastavení cílů a monitorovacích indikátorů, informační opatření pro potenciální příjemce, žadatele, příjemce a veřejnost, posuzování, hodnocení, výběr a schvalování projektů, nastavení systému zjednodušeného vykazování prostřednictvím standardní stupnice jednotkových nákladů u projektů „EU peníze školám", kontrolní činnost a zajištění funkce pověřeného auditního subjektu, finanční řízení, výkaznictví a audit trail, systém hlášení, evidování a šetření nesrovnalostí.

U příjemců podpory byly ověřeny činnosti související s realizací projektů, zejména výběr dodavatelů, realizace a naplnění cílů projektů, způsobilost výdajů, vedení účetnictví, výkaznictví a oblast publicity projektů.

Objem finančních prostředků kontrolovaných u vzorku projektů činil 145 837 224 Kč. Z této částky bylo 123 961 640 Kč poskytnuto ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty z rozpočtu EU, a 21 875 584 Kč bylo hrazeno ze státního rozpočtu.

Pozn.: Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Organizace činností při implementaci OPVK a zajištění informovanosti

Řízení OPVK a vystupování jménem řídicího orgánu bylo v rámci MŠMT delegováno na Sekci řízení operačních programů EU. Základním dokumentem pro implementaci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* je manuál OPVK[2], který obsahuje závazná pravidla a postupy pro všechny články implementační struktury. Pracovní náplň a působnost jednotlivých útvarů uvnitř ministerstva upravuje organizační řád MŠMT. V průběhu kontrolní akce **nebyla v organizačním řádu MŠMT stanovena působnost a pracovní náplň všech útvarů podílejících se na implementaci OPVK,** a nebylo tak možné ověřit, zda je působnost těchto útvarů ve shodě s manuálem OPVK.

V rámci prioritní osy 1 – *Počáteční vzdělávání* bylo do července 2012 vyhlášeno sedm výzev s celkovou alokací 9 070 mil. Kč. V jednotlivých výzvách stanovilo MŠMT případným příjemcům povinnost řídit se při přípravě žádostí o finanční podporu textem příslušné výzvy, příručkou pro žadatele o finanční podporu z OPVK a prováděcím dokumentem k OPVK[3]. Tyto dokumenty a další bližší informace o operačním programu jsou pro žadatele, příjemce i širší veřejnost k dispozici na webových stránkách MŠMT.

---

1 Možnost využít zjednodušeného vykazování výdajů prostřednictvím paušálních nákladů vypočtených na základě standardní stupnice jednotkových nákladů (tzv. „*unit costs*") vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2009.

2 Povinnost řídicích orgánů zpracovat manuály pracovních postupů závazné pro subjekty implementace operačních programů vyplývá z *Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013* schválené usnesením vlády ze dne 9. července 2003 č. 678, resp. usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2006 č. 1352.

3 Tento dokument obsahuje zpřesňující informace o OPVK a je schvalován monitorovacím výborem OPVK.

2. Nastavení cílů a monitorování dosaženého pokroku

Efektivitu operačního programu lze hodnotit pouze za předpokladu, že pro všechny oblasti činností byly v souladu se zásadou řádného finančního řízení[4] stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle.

Pro oblast podpory 1.1 stanovilo MŠMT specifický cíl „*dokončení kurikulární reformy*[5]*, realizace počátečního vzdělávání založeného na osvojování klíčových kompetencí, univerzálně využitelných pro uplatnění na trhu práce a pro další vzdělávání*“. Tento velmi obecně formulovaný cíl byl však v téměř nezměněné podobě použit již na úrovni globálního cíle prioritní osy 1. MŠMT tak nerozpracovalo dostatečně obecný cíl prioritní osy 1 na konkrétní specifické cíle na úrovni oblastí podpory.

V řadě případů byly definovány takové cíle oblastí podpory, které spíše než stavem žádoucím, tj. stavem cílovým, jsou prostředkem k dosažení určitého stavu, např. „*realizace počátečního vzdělávání založeného na osvojování klíčových kompetencí …*“, „*prevence předčasných odchodů ze vzdělávání …*“, „*prevence rasismu …*“, „*podpora systému dalšího vzdělávání …*“, „*podpora využívání digitálních technologií …*“

Důsledkem takto obecně definovaných specifických cílů je jejich obtížná měřitelnost, a tím i omezená možnost hodnotit efektivitu intervencí operačního programu.

Pro sledování pokroku při dosahování cílů programu stanovilo MŠMT monitorovací indikátory spolu s jejich výchozí a cílovou hodnotou. V rámci kontrolní akce byl prověřen nastavený systém monitorovacích indikátorů i způsob jejich sledování a vykazování ze strany MŠMT jako řídicího orgánu.

V této oblasti byly zjištěny především následující nedostatky:

a) Dosahování globálního cíle celého operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* má být měřeno formou tří evaluačních studií, které byly v programovém dokumentu schváleném Komisí naplánovány na roky 2008, 2013 a 2015. **První evaluační studii plánovanou na rok 2008 MŠMT dosud neprovedlo.** V důsledku tak nebude možné odpovídajícím způsobem vyhodnotit pokrok v naplňování globálního cíle OPVK a zároveň včas reagovat na případné identifikované nedostatky v implementaci operačního programu.

b) Pro měření globálního cíle prioritní osy 1 OPVK byl stanoven monitorovací indikátor „*podíl absolventů středního vzdělávání s maturitní zkouškou na odpovídající populaci*“. Dosahované hodnoty tohoto indikátoru jsou však rozhodující měrou ovlivňovány jinými faktory, než jsou intervence OPVK, a to především socioekonomickým a demografickým vývojem. Tuto skutečnost dokládá i fakt, že **monitorovací indikátor dosáhl své cílové hodnoty již v roce 2008, tedy před započetím reálného dopadu intervencí OPVK. Takto stanovený monitorovací indikátor tedy postrádá vypovídací schopnost o úspěšnosti programu.**

c) Monitorovací indikátor „*podíl žáků zapojených do vzdělávacích aktivit v projektech na celkovém počtu žáků ve školách a školních zařízeních*“ neumožňuje dostatečným způsobem měřit dosahování specifického cíle prioritní osy 1 „*zvýšení kvality počátečního vzdělávání*“ ve vztahu k výchozí situaci, neboť žádným způsobem **neměří** pozitivní efekt zapojení žáků do projektů ani **zvyšující se kvalitu vzdělávání.**

d) **MŠMT neprovádí řádně monitorování[6] na základě indikátoru uvedeného v programovém dokumentu OPVK** „*podíl žáků se speciálními vzdělávacími potřebami začleněných do integrovaných tříd na celkovém počtu žáků se speciálními vzdělávacími potřebami*“. Přestože výchozí hodnota tohoto indikátoru činila 45,3 %, MŠMT vykázalo za roky 2009 a 2010 celkovou dosaženou hodnotu 3,14 %. MŠMT v rozporu s definicí indikátoru monitoruje pouze jednu skupinu žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, a to žáky se zdravotním postižením. U těchto žáků

4 Článek 27 odst. 3 nařízení (ES, EURATOM) č. 1605/2002.
5 OPVK definuje kurikulární reformu jako „*reformu průběhu studia a jeho obsahu a forem výuky …*“
6 Článek 66 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

navíc MŠMT nesleduje jejich začleňování do integrovaných tříd (jak vyžaduje definice indikátoru), ale jejich jakékoliv zapojení do projektů OPVK.

e) **MŠMT neměří zlepšování rovných příležitostí dětí ve většině oblastí,** které byly vymezeny v programovém dokumentu OPVK (např. vzdělávání cizinců, prevence rasismu, zlepšování individuálního přístupu, přístup k mimořádně nadaným žákům).

f) **MŠMT neprovádí řádně monitorování[6] na základě indikátoru uvedeného v programovém dokumentu OPVK** „*podíl úspěšně podpořených pracovníků škol a školských zařízení na celkovém počtu pracovníků škol a školských zařízení*“. Ve výroční zprávě MŠMT uvedlo, že za rok 2009 dosáhla hodnota uvedeného indikátoru 17,58 %. Kontrolou však bylo zjištěno, že skutečná výsledná hodnota činila pouze 1,15 %. Za rok 2010 MŠMT vykázalo hodnotu „0“, aniž by tuto skutečnost jakýmkoliv způsobem okomentovalo. V rámci podpořených osob zahrnutých do uvedeného indikátoru nelze odlišit pedagogické pracovníky, tj. stěžejní cílovou skupinu, od ostatních zaměstnanců škol a školských zařízení.

g) **Ve výročních zprávách za roky 2008 až 2010 MŠMT předkládalo Komisi v řadě případů nesprávné informace o věcném pokroku,** kterého bylo dosaženo při provádění OPVK. Například u tří indikátorů neinformovalo o možném několikanásobném započítání osob, což je skutečnost, která významným způsobem ovlivňuje vypovídací schopnost monitorovacího indikátoru. Výroční zprávy o realizaci OPVK nebyly v době kontroly dostupné širší veřejnosti, neboť je MŠMT nezveřejňovalo na svých webových stránkách.

h) MŠMT jako řídicí orgán nepostupovalo podle zásady řádného finančního řízení[4], neboť **dosahování naprosté většiny specifických cílů** jednotlivých oblastí podpory prioritní osy 1 **nesledovalo žádným monitorovacím indikátorem.**

Nastavený systém monitorovacích indikátorů i samotné monitorování řídicím orgánem vykazuje závažné nedostatky, kvůli kterým nebude možné objektivně vyhodnotit dosahování stanovených cílů v rámci prioritní osy 1 OPVK a skutečný dopad intervencí jednotlivých oblastí podpory.

K monitorování a administraci projektů na úrovni řídicího orgánu slouží informační systém *Monit7+*. V mnohých případech MŠMT nejedná v souladu s požadavky závazné metodiky monitorování[7], když **do informačního systému nezadává řádně informace a data o výběrových řízeních, monitorovacích indikátorech a nevkládá do něj jednotným způsobem aktuální verze monitorovacích zpráv včetně souvisejících příloh k žádostem o platbu.** V některých případech nejsou data zadávána vůbec, ve většině případů nejsou zadávána aktuálně. Pochybení zjištěná kontrolní akcí oslabují funkčnost a spolehlivost systému monitorování.

MŠMT má dále povinnost[8] zaznamenávat údaje o dotacích poskytnutých z OPVK do centrální evidence dotací, respektive do jiného informačního systému, pokud je zabezpečen přenos do centrální evidence dotací. **Tato povinnost však nebyla ze strany MŠMT plněna důsledně, a centrální evidence dotací tak v době kontroly nebyla úplná.**

3. Hodnocení a výběr projektů

3.1 Nastavení systému hodnocení a výběru projektů

Proces hodnocení a výběru projektů v rámci prioritní osy 1 OPVK probíhá v pěti fázích: (1) hodnocení formálních náležitostí, (2) hodnocení přijatelnosti, (3) věcné hodnocení, (4) výběr projektu (výběrovou komisí či grémiem zpravodajů) a (5) konečné schválení projektu (ministrem či vrchním ředitelem Sekce řízení operačních programů EU)[9].

---

7 *Metodika monitorování programů strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pro programové období 2007–2013* vydaná opatřením 1. místopředsedy vlády a ministra pro místní rozvoj č. 1/2007 ze dne 20. srpna 2007, schválená usnesením vlády ze dne 18. srpna 2010 č. 589.

8 Ustanovení § 75b zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

9 Projekty v oblastech podpory 1.1, 1.2 a 1.3 schvaluje ministr školství, mládeže a tělovýchovy; projekty „EU peníze školám“ schvaluje vrchní ředitel Sekce řízení operačních programů EU.

V rámci hodnocení přijatelnosti mají pracovníci řídicího orgánu OPVK posuzovat mimo jiné inovativní charakter (přidanou hodnotu) projektů. Ve vnitřních předpisech upravujících proces hodnocení přijatelnosti však MŠMT blíže nespecifikovalo, na základě jakých konkrétních aspektů má být hodnocení tohoto kritéria prováděno.

Při věcném hodnocení posuzují projektové žádosti dle stanovených výběrových kritérií (členěných na podrobnější subkritéria) externí hodnotitelé. **Nastavený systém věcného hodnocení projektových žádostí vykazuje vysokou míru rizika subjektivního hodnocení a nerovného přístupu k žadatelům,** například:

a) Systém věcného hodnocení používaný při výběru projektů z 8. a 14. výzvy OPVK (výzvy z let 2008 a 2009) umožňoval vznik situace, kdy dva individuální hodnotitelé dospěli k opačnému stanovisku, tj. jeden hodnotitel projekt podpořil a druhý nikoliv, a přestože dodatečně zapojený třetí hodnotitel (arbitr) projekt k financování rovněž nedoporučil, daná projektová žádost v tomto věcném hodnocení uspěla.
b) Ve vnitřních postupech určených pro externí hodnotitele není dostatečně konkrétně vymezeno, za jakých okolností má hodnotitel snížit počet přidělovaných bodů.
c) V rámci jednotlivých subkritérií nejsou definovány podrobnější bodové stupnice pro udělování (resp. snižování) bodů, a to ani u subkritérií s vysokou bodovou dotací. Riziko subjektivního hodnocení při výběru projektů ještě vzrostlo, když MŠMT od května 2011 snížilo počet subkritérií, čímž u většiny z nich došlo k dalšímu nárůstu maximálního počtu bodů. U pěti subkritérií tak nyní hodnotitelé mohou udělit více než 10 bodů, zatímco do uvedené změny žádné ze subkritérií více než 10 možných bodů nedosahovalo.
d) Při hodnocení subkritéria „*kvantifikace výsledků a výstupů*“ má hodnotitel posuzovat rovněž efektivitu a hospodárnost projektu. Z nastavených postupů však není zřejmé, jaká váha je pro posouzení takto významného aspektu přisuzována.

Řídicí orgán OPVK nepředložil monitorovacímu výboru OPVK ke schválení veškerá výběrová kritéria. Část těchto kritérií tak nebyla předem posouzena a schválena monitorovacím výborem, jak vyžadují evropské předpisy[10]. Jedná se o tzv. specifická kritéria, u kterých monitorovací výbor OPVK schválil maximální bodovou dotaci 15 bodů ze 100, aniž by však posoudil a schválil obsahové vymezení těchto kritérií. V případě prioritní osy 1 – *Počáteční vzdělávání* určuje obsahové vymezení specifických kritérií řídicí orgán OPVK vždy pro každou výzvu. O tomto pravidle však monitorovací výbor OPVK nehlasoval, a ani jej tedy neschválil. Evropské předpisy[11] nepředpokládají, že by monitorovací výbor mohl některý ze svých úkolů (tedy i posuzování a schvalování kritérií pro výběr projektů) delegovat na řídicí orgán či na jiný článek implementační struktury.

V důsledku tak nelze vyloučit, že výdaje projektů, které MŠMT schválilo k financování na základě výběrových kritérií stanovených výše popsaným způsobem, nejsou způsobilé[12]. Riziko vzniku nezpůsobilých výdajů z důvodu chybně nastaveného systému představuje zároveň možnost vzniku nesrovnalosti dle předpisů EU[13]. V rámci 8. a 14. výzvy by tato nesrovnalost z výše uvedených důvodů mohla dosáhnout částky několika set milionů Kč.[14]

3.2 Nedostatky zjištěné v procesu hodnocení a výběru projektů z 8. a 14. výzvy

Výsledky věcného hodnocení projektových žádostí podaných v 8. a 14. výzvě **potvrdily vysokou míru subjektivity nastaveného systému.** Například u oblasti podpory 1.3 ve 14. výzvě docházelo k tak rozdílným výsledkům hodnotitelů, že do procesu věcného hodnocení musel být ve 40 % případů zapojen třetí hodnotitel (arbitr). Zároveň bylo zjištěno, že velké množství projektů obdrželo od externích hodnotitelů vysoké bodové hodnocení, přestože výběrová komise u nich následně

10 Článek 65 písm. a) nařízení Rady (ES) 1083/2006.
11 Článek 63 až článek 66 nařízení Rady (ES) 1083/2006.
12 Článek 56 odst. 3 nařízení Rady (ES) 1083/2006.
13 Článek 2 nařízení Rady (ES) 1083/2006.
14 Výdaje hrazené z *Evropského sociálního fondu* těm projektům, které by bez získání bodů za specifická kritéria nebyly doporučeny k financování.

konstatovala nesplnění základních kritérií přijatelnosti. Ve dvou případech byl řídicí orgán OPVK ze strany výběrových komisí upozorněn na možnou podjatost hodnotitelů u konkrétních projektů a byl též požádán o prošetření této podjatosti. **MŠMT však do ukončení kontrolní akce NKÚ nedoložilo, že by uvedená podezření na možnou podjatost prošetřilo. Nelze tak vyloučit, že tyto konkrétní projekty byly hodnoceny podjatými externími hodnotiteli.**

Rovněž ve výběrových komisích rozhodoval o schválení projektů vysoký počet členů podjatých, resp. majících vztah k projednávaným projektům.[15] MŠMT zvoleným výběrem členů výběrových komisí zatížilo proces výběru projektů značným rizikem zpochybnění nestrannosti výběrových komisí, a tím i zpochybnění objektivnosti samotného výběru projektů. Například v desetičlenné výběrové komisi pro oblast podpory 1.1 v 8. výzvě zasedalo 7 členů podjatých ve vztahu k některému projednávanému projektu, případně i k více projednávaným projektům. V obou kontrolovaných výzvách se objevily případy hlasování o projektu, u nějž podjatost deklarovalo více členů najednou. Podrobnější informace obsahuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Statistika projektů dotčených podjatostí členů výběrových komisí

Číslo výzvy	Oblast podpory	Počet podjatých členů u jednotlivých výběrových komisí (z 10 jmenovaných)	Počet projektů hodnocených výběrovými komisemi v rámci celé výzvy	Počet projektů dotčených podjatostí členů výběrových komisí v rámci celé výzvy	% dotčených projektů vůči všem hodnoceným projektům v rámci celé výzvy
8. výzva	1.1	7	58	19	14,6
	1.2	4	37		
	1.3	4	35		
			130		
14. výzva	1.1	4	135	12	4,7
	1.2	3	70		
	1.3	2	51		
			256		

Zdroj: záznamy z jednání výběrových komisí v 8. a 14. výzvě.

Pochybnosti o nestrannosti členů výběrových komisí a transparentnosti výběrového procesu vyvstávají i na základě dalších zjištěných skutečností:

- MŠMT v žádném interním dokumentu nedefinovalo pojem „vztah k projektu“, který je v zápisech z jednání výběrových komisí uváděn u 24 členů výběrových komisí v souvislosti s podjatostí vůči některým projektům.
- *Prohlášení o nestrannosti a mlčenlivosti*, které podepisují členové výběrových komisí, nepřipouští žádné skutečnosti, které by mohly zpochybnit nezávislost člena. Existence vztahu k projektu znamená pro člena výběrové komise podle uvedeného prohlášení povinnost „*přestat se na hodnocení podílet*“, a nikoliv se pouze neúčastnit projednávání daného projektu. MŠMT vydalo vnitřní předpisy týkající se postupů při jednání výběrových komisí, které jsou v tomto bodě v rozporu s uvedeným *prohlášením o nestrannosti a mlčenlivosti* a které umožnily účast vysokého počtu členů výběrových komisí, u kterých byla zaznamenána podjatost.
- V některých případech nebyl zaznamenán odchod podjatých členů výběrové komise, jak vyžaduje její jednací řád.
- V jednacím řádu výběrových komisí není jasně stanoven způsob hlasování a zvolený způsob není zaznamenáván ani v zápisech z jednání výběrových komisí.
- U některých hlasovacích lístků z jednání výběrových komisí se vyskytuje vyšší množství oprav. Není přitom jasné, zda k opravě došlo ještě při hlasování, či v jiném okamžiku jednání o projektech. Oprava výsledků hlasování se týká i člena komise, který u příslušného projektu neměl hlasovat z důvodu možné podjatosti.

15 Tato skutečnost vyplývá ze zápisů z jednání výběrových komisí, ve kterých byla uváděna jména těch členů, kteří jsou „*ve vztahu k projektu*“.

MŠMT v zájmu zajištění objektivity netrvalo ideálně na požadavku, aby jmenovaní členové nebyli podjatí vůči žádnému z projednávaných projektů. Ani jedna z výběrových komisí v 8. a 14. výzvě tomuto požadavku nedostála. Riziko zpochybnění objektivity při výběru projektů vyplývá ze skutečnosti, že členové výběrové komise, kteří jsou podjatí, ne zcela nestranní, či dokonce ve střetu zájmů, mohli hlasováním proti přijetí konkurenčních projektů ovlivnit celkový výsledek ve prospěch projektu/projektů, vůči nimž byli ve střetu zájmů.

U 8. výzvy docházelo k opakovaným zasedáním výběrové komise pro oblast podpory 1.1, na kterých členové výběrové komise přehodnocovali svá původní rozhodnutí (po řádném zasedání následovala dvě mimořádná zasedání výběrové komise). V důsledku tak byly značně překračovány lhůty (stanovené manuálem OPVK) pro výběr a schvalování projektů (první rozhodnutí o poskytnutí dotace z oblasti podpory 1.1 v rámci 8. výzvy, která byla ukončena v říjnu 2008, bylo vydáno až o rok později v říjnu 2009).

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že výběrová komise pro oblast podpory 1.1 v 8. výzvě na svém mimořádném zasedání rozhodla o financování čtyř projektů, které na svém řádném zasedání označila za nevhodné k financování. V zápise z mimořádného zasedání však nebylo dostatečně zdůvodněno přehodnocení původního rozhodnutí. Negativní aspekty hodnocení, jimiž byla na řádném zasedání zdůvodněna nevhodnost projektů, byly v případě mimořádného zasedání buď zcela vypuštěny bez jakéhokoliv zdůvodnění, nebo byly ponechány v nezměněné podobě, či byly dokonce rozšířeny o další negativní posudky. **Nedodržením zásad transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace při výběru a následném schválení těchto čtyř projektů MŠMT nepostupovalo v souladu se svými interními předpisy[16] a zároveň s předpisy EU[17]. Porušení evropských předpisů při poskytování dotace zakládá porušení rozpočtové kázně[18], v tomto případě ve výši 56 157 549,07 Kč, a zároveň vede ke vzniku nesrovnalosti[13] ve výši příspěvku z EU (tj. 47 733 916,70 Kč).**

Výběrová komise pro oblast podpory 1.1 ve 14. výzvě porušila svůj jednací řád, když doporučila k financování dva projekty, u nichž pro přijetí k financování nehlasovala nadpoloviční většina přítomných členů s hlasovacím právem. **MŠMT tak v rozporu s předpisy EU[17] schválilo k financování projekty, které nebyly vybrány v souladu s kritérii stanovenými pro výběr projektů v rámci operačního programu. Porušení evropských předpisů při poskytování dotace zakládá porušení rozpočtové kázně[18], v tomto případě ve výši 24 098 538,76 Kč, a zároveň vede ke vzniku nesrovnalosti[13] ve výši příspěvku z EU (tj. 20 483 757,95 Kč).**

4. Nastavení a účinnost kontrolních systémů

4.1 Výkon kontrolní činnosti řídicího orgánu

NKÚ prověřil systémové nastavení a účinnost kontrolních mechanismů, které zavedlo a využívá MŠMT v roli řídicího orgánu při výkonu veřejnosprávních kontrol, a to jak administrativních při ověřování monitorovacích zpráv a žádostí o platbu, tak při veřejnosprávních kontrolách na místě u příjemců. Prověřeno bylo stanovování rozsahu kontrol, postupy pro výběr vzorků ke kontrole a dále též uchovávání záznamů o průběhu a výsledcích kontrol.

16 Manuál OPVK, příručka pro administraci návrhů individuálních projektů OPVK, jednací řád výběrové komise OPVK.
17 Článek 60 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.
18 Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

V rámci administrativních kontrol neodhalilo MŠMT některá pochybení příjemců, která se týkala především porušení ustanovení závazných příruček pro příjemce[19]. Výčtem lze uvést následující příklady:

a) MŠMT při administrativních kontrolách **neodhalilo, že příjemci podpory v dodavatelských smlouvách nezajistili pro MŠMT neomezenou bezplatnou licenci** k užívání práv duševního vlastnictví vzniklých na základě zakázky.
b) Při realizaci administrativních kontrol docházelo k situacím, kdy **MŠMT neprovedlo následnou kontrolu provedení náprav** a schválilo monitorovací zprávy s neopravenou chybou.
c) V procesu administrativních kontrol způsobilosti výdajů **přistupovalo MŠMT jako řídicí orgán k nestandardním opatřením,** jakými jsou např. výzvy příjemci k nápravám v oblasti osobních výdajů antedatováním nově uzavíraných pracovně právních smluvních ujednání.
d) MŠMT kontrolou nezjistilo chybné započítávání podpořených osob, které nebyly cílovou skupinou, ani započítávání podpořených osob vícekrát.
e) MŠMT neodhalilo některé nedostatky ve vyúčtovaných výdajích týkající se pochybení v oblasti výběrových řízení a uhradilo příjemcům nezpůsobilé výdaje. **MŠMT porušilo předpisy EU[20], když neprovedlo dostatečně administrativní kontrolu a neodhalilo výše uvedené nedostatky, které zakládají porušení rozpočtové kázně[18] na úrovni příjemců v celkové výši 676 450 Kč.** V důsledku nedostatečně provedených administrativních kontrol a následným proplacením nezpůsobilých výdajů došlo zároveň ke vzniku nesrovnalosti[13] ve výši 574 982,50 Kč.

V rámci kontrolního a schvalovacího procesu MŠMT v kontrolovaném období překračovalo významným způsobem lhůty pro schvalování monitorovacích zpráv a žádostí o platbu, a nedodržovalo tak termíny stanovené závaznými předpisy[21].

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že **MŠMT při výběru vzorku projektů určených k veřejnosprávní kontrole na místě nezohledňuje riziko plánovaných a realizovaných výběrových řízení** (jejich počet, předmět a předpokládanou hodnotu). V důsledku tak není zaručeno, že součástí kontrolovaného vzorku budou i projekty, u kterých hrozí nedodržování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Toto riziko nabývá na významu především u projektů „EU peníze školám“, u nichž výběrová řízení nejsou v rámci monitoringu v jednotlivých fázích přípravy, průběhu a uzavírání smluv sledována na centrální úrovni vůbec.

MŠMT ověřuje dodržování zákazu dvojího financování[22] pouze prostřednictvím čestného prohlášení příjemce a skutečný stav již dále neprověřuje. Akceptace čestného prohlášení však nelze považovat za výkon kontroly řídicím orgánem. **Možné dvojí financování projektů podporovaných z OPVK tak není fakticky kontrolováno, a to ani ve fázi hodnocení přijatelnosti při výběru projektů ani ve fázi realizace projektu při kontrole na místě.**

Pro účely kontroly projektů na místě zavedlo MŠMT institut tzv. dozorovacích návštěv (monitorovacích dohlídek) a příjemci v rámci prioritní osy 1 OPVK jsou rozhodnutím o poskytnutí dotace zavazováni tyto návštěvy umožnit. Přestože výstupem dozorovacích návštěv je zpráva popisující stav věci, zjištěné nedostatky, doporučení k nápravě a datum, do kdy má dojít k nápravě, nepovažuje MŠMT tento institut za veřejnosprávní kontrolu, jejíž provádění by se mělo řídit zákonem[23]. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že **MŠMT při výkonu dozoru a monitorování u nepodřízeného subjektu postupovalo nad rámec národních právních předpisů.**

---

19 *Příručka pro příjemce finanční podpory z OPVK, Příručka pro základní školy – žadatele a příjemce 1.4 OPVK.*
20 Článek 60 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a článek 13 odst. 2 nařízení Komise (EK) č. 1828/2006.
21 *Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013* schválená usnesením vlády ze dne 9. července 2003 č. 678, resp. usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2006 č. 1352.
22 Ověření dvojího financování aktivit z různých dotačních titulů a zároveň možné dvojí financování ve smyslu duplicitního uplatňování způsobilých výdajů ve více projektech.
23 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, a zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

V rámci kontrolní akce NKÚ byla též zjištěna pochybení u některých příjemců podpory. Jednalo se o případy nedodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nedostatky (významné i formální) se vyskytovaly zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, resp. realizace výběrových řízení včetně smluvního zajištění, a dále v oblasti způsobilých osobních výdajů. Dalšími pochybeními bylo např. porušení ustanovení zákona o účetnictví[24]. Příkladem lze uvést následující zjištěné nedostatky:

- Akceptace takových uchazečů v rámci výběrových řízení, kteří byli v některé z fází realizace projektu zároveň zaměstnáni na základě krátkodobých pracovních dohod jako členové realizačního týmu projektu. V důsledku tak nelze vyloučit, že všichni uchazeči o zakázku neměli stejný přístup k informacím.
- Nedodržování pravidla zákazu diskriminace a rovného zacházení v průběhu zadávání veřejných zakázek.
- Oslovování nevhodných uchazečů v rámci výběrových řízení a nevyloučení neúplných nabídek z hodnocení.
- Chybné hodnocení nabídek uchazečů (s vlivem na výsledek výběrového řízení) a uzavírání smluv s jinými než vítěznými uchazeči.
- Formální pochybení ve výběrových řízeních (např. neuvedení informace, zda se připouští variantní řešení dodávky, či nedostatečné oznámení výsledků řízení).
- Úhrada finančních prostředků dodavatelům za realizovaná plnění služeb na základě neprůkazných účetních dokladů.
- Proplácení náhrad cílové skupině, přestože tato přímá podpora nebyla součástí schváleného rozpočtu.

NKÚ v souladu s povinnostmi stanovenými v daňovém řádu[25] oznámil zjištění zakládající podezření na porušení rozpočtové kázně[18] příslušným správcům daně. **Celkem bylo na úrovni příjemců kvalifikováno podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši 3 554 189 Kč,** což představuje zároveň vznik nesrovnalosti[13] dosahující 3 021 061 Kč.

4.2 Výkon činnosti pověřeného auditního subjektu

MŠMT, které zajišťuje výkon funkce pověřeného subjektu auditního orgánu, neplnilo důsledně povinnosti vyplývající z usnesení vlády ze dne 11. července 2007 č. 760, resp. souvisejících dokumentů[26], když neinformovalo auditní orgán o všech závažných skutečnostech, které by mohly ohrozit výkon auditu. Jednalo se např. o neinformování o nedostatečném personálně kapacitním zabezpečení pověřeného auditního subjektu v letech 2008 a 2009 či o omezeném přístupu k záznamům nezbytným především pro plánování činnosti pověřeného auditního subjektu OPVK v důsledku významné personální změny na řídicí pozici útvaru MŠMT v roce 2010.

5. Nastavení systému zjednodušeného vykazování prostřednictvím standardní stupnice jednotkových nákladů u projektů „EU peníze školám“

Výzvu k předkládání projektů „EU peníze školám“ v oblasti podpory 1.4 OPVK určenou pro základní školy se sídlem mimo hl. m. Prahu vyhlásilo MŠMT v květnu 2010. Pro tyto projekty byly v operačním programu vyčleněny prostředky ve výši 4,5 miliardy Kč. Projekty „EU peníze školám“ jsou realizovány prostřednictvím kombinace volitelných klíčových aktivit definovaných pro tato prioritní témata: čtenářská, informační a finanční gramotnost, cizí jazyky, matematika, přírodní vědy, využívání informačních a komunikačních technologií a podpora inkluzivního vzdělávání.

---

24 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.
25 Ustanovení § 59 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.
26 *Zásady pro činnost auditního orgánu a pověřených subjektů auditního orgánu* vydané přílohou usnesení vlády ze dne 11. července 2007 č. 760.

Realizace klíčových aktivit probíhá na základních školách formou předem vytvořených šablon „*individualizace*“[27], „*inovace*“[28], „*vzdělávání pedagogických pracovníků*“ a „*inkluzivní vzdělávání*“.

MŠMT nastavilo pro příjemce dotace v oblasti podpory 1.4 možnost vykazovat paušální náklady uplatněním standardní stupnice jednotkových nákladů[29]. Významným požadavkem u základu použitého k výpočtu stupnice jednotkových nákladů je řádnost, nestrannost a ověřitelnost[30]. Jednotkami v šablonách klíčových aktivit jsou určeny vyučovací hodiny („*individualizace*“), úspěšně proškolení pedagogové („*vzdělávání pedagogických pracovníků*“), sady vytvořených výukových materiálů („*inovace*“) a měsíční náklady na působení psychologa, speciálního pedagoga či asistenta pedagoga, resp. blok programu primární prevence („*inkluzivní vzdělávání*“).

MŠMT zvolilo v oblasti podpory 1.4 OPVK způsob financování formou jednotkových cen i u šablon klíčových aktivit, u kterých pro různorodost uznatelných výstupů nelze určit rozsah materiálního vybavení ani činností nutných k dosažení výstupů, a není tedy možné ověřitelným způsobem stanovit jednotkovou cenu takové šablony. Jedná se o šablony „*individualizace*“ a „*inovace*“, u nichž je sice možné ověřit jednotkovou (průměrnou) cenu jednotlivých druhů vybraných pomůcek a osobních nákladů pedagogických pracovníků, avšak jednotkovou cenu celé klíčové aktivity v její komplexnosti ověřit nelze. MŠMT u šablon klíčových aktivit „*individualizace*“ a „*inovace*“ nedefinovalo jednoznačně očekávané výstupy klíčových aktivit, a nebylo tedy ani možné určit prvky (resp. vstupy) nezbytné k jejich dosažení. **Z důvodu variability výstupů a široké škály možných způsobů jejich dosažení není možné ověřit nastavení výpočtu jednotkové stupnice nákladů,** což je v přímém rozporu se smyslem jednotkových nákladů a jejich využití při financování projektů. **V situaci, kdy nelze ověřit způsob stanovení jednotkové ceny dané šablony jako celku, není možné ověřit přiměřenost takto stanovených jednotkových nákladů. Nelze tak v důsledku vyloučit, že výstupy projektů „EU peníze školám“ nebudou vždy optimální k výši poskytnuté dotace. MŠMT tak jednalo v rozporu s evropským předpisem[31], neboť náklady nestanovilo na základě ověřitelného výpočtu, což představuje riziko nezajištění řádného finančního řízení operačního programu (tj. soulad se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity)[32].**

U šablon klíčových aktivit „*další vzdělávání pedagogických pracovníků*“ MŠMT nestanovilo hodnotu jednotkových nákladů přiměřeně, neboť do ceny šablon zahrnulo mimo jiné stravné v téměř čtyřnásobné výši, než jaká je relevantní pro zaměstnance škol dle zákoníku práce[33]. Důsledkem tohoto systémové nedostatku je nadhodnocení jednotkové ceny uvedených šablon klíčových aktivit. Tato nehospodárnost ve vynakládání veřejných prostředků se promítá u všech příjemců realizujících uvedené šablony.

U šablony „*inovace*“ MŠMT nedefinovalo podobu očekávaného výstupu, jeho rozsah ani požadovanou kvalitu, a přesto určilo jednotkovou cenu této šablony. Standardní stupnice jednotkových nákladů může být jako základ pro výpočet paušálních nákladů vhodnou metodou pro operace, u kterých lze snadno kvantifikovat činnosti, výstupy nebo výsledky.[34] Vytváření rozmanitých, variabilních a unikátních výstupů ve formě sad nástrojů, které dle svého uvážení vytváří škola, není vhodnou operací pro zjednodušené vykazování výdajů za použití standardní stupnice jednotkových nákladů, pokud nelze standardizovat parametry rozsahu a kvality pro určení jednotkové ceny

---

27 V šabloně „*individualizace*“ jsou požadovanými výstupy např. terénní kurzy, oddělená skupinová výuka, odborný seminář, přírodovědný klub či skupinová výuka pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami.

28 V šabloně „*inovace a zkvalitnění výuky*“ jsou očekávanými výstupy výukové materiály v podobě např. powerpointové prezentace, lekce e-learningového kurzu, e-testu, e-úkolu, pracovních listů, digitálního učebního materiálu apod.

29 Článek 11 odst. 3 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ve znění nařízení (ES) č. 396/2009.

30 Pracovní dokument COCOF 09/0025/04 sestavený službami Evropské komise za účelem poskytnutí vodítka k paušálním nákladům a jednorázovým částkám vykazovaným zjednodušeným způsobem, kapitola II.2.

31 Článek 11 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ve znění nařízení (ES) č. 396/2009.

32 Článek 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, článek 27 nařízení (ES, EURATOM) č. 1605/2002.

33 Ustanovení § 176 odst. 1 písm. a) ve vazbě na ustanovení § 109 odst. 3 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

34 *Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007–2013* schválená usnesením vlády ze dne 24. ledna 2007 č. 61, kapitola 2.2.2.

výstupu, které jsou unikátní pro každou školu. **Nevhodným uplatněním zjednodušeného způsobu vykazování výdajů v rámci šablony „*inovace*“ vzniká riziko, že nebude dosaženo optimálního vztahu mezi výší poskytnuté, resp. použité dotace a dosaženými výsledky.**

Při kontrole bylo zjištěno, že příjemci dotace jsou schopni z prostředků dotace realizovat předpokládané výstupy a zároveň pořídit vybavení či majetek, který není nezbytný pro dosažení cíle projektu, tj. nebyl zahrnut do výpočtu hodnoty standardní stupnice jednotkových nákladů. Ze strany příjemců, tj. základních škol, nejsou v projektech „EU peníze školám“ vždy respektována obecná pravidla způsobilosti výdajů, především princip účelnosti[35]. **MŠMT jako řídicí orgán nedefinovalo jednoznačně v dokumentech[36] závazných pro příjemce dotací vyplácených v rámci projektů „EU peníze školám“ povinnost dodržovat pravidla obecné způsobilosti z hlediska principu účelnosti, tj. přímé vazby na projekt a nezbytnosti pro jeho realizaci.** Vymezení způsobilosti výdajů pro příjemce je zúženo na dosažení výstupů nejpozději ke dni ukončení projektu. Takto nastavený systém umožňuje příjemcům, resp. školám, pořizovat z prostředků OPVK také vybavení a majetek, který nesouvisí s realizací projektu a není pro projekt nezbytný, např. nábytek či bílou techniku. V systému zjednodušeného vykazování výdajů na základě jednotkových cen v rámci projektů „EU peníze školám“ příjemci nákup pomůcek a pořízení vybavení neoznamují ani žádným způsobem nedokládají, a to ani v případě realizace nákupu zadáním veřejné zakázky.

MŠMT nesleduje u projektů „EU peníze školám“ v oblasti podpory 1.4 průběh zadávání veřejných zakázek a ani nepožaduje od příjemců reportování o veřejných zakázkách. Informace o plánovaných, zahájených a ukončených výběrových řízeních nejsou uváděny v projektových žádostech, v monitorovacím systému *Monit7+* ani v monitorovacích zprávách zpracovávaných příjemci, což je v rozporu s požadavky závazné metodiky monitorování[7]. Kontroly veřejných zakázek probíhají dle sdělení MŠMT u příjemců při kontrolách na místě, jež jsou realizovány u cca 20 % projektů. Vedení účetnictví a účetní doklady vztahující se k plnění vyplývajícímu z uzavřených smluv však nejsou předmětem kontroly na místě, neboť je MŠMT zařadilo do režimu paušálních výdajů stanovených na základě jednotkových nákladů výdajů bez povinnosti prokazovat je souvisejícími doklady. Při kontrolách na místě tak není zajištěna úplná kontrola výběrových řízení.

MŠMT nestanovilo podmínky pro poskytování zálohových plateb u projektů „EU peníze školám“ v oblasti podpory 1.4 tak, aby byla splněna povinnost příjemce prokázat poskytovateli dotace oprávněnost žádosti o platbu. V režimu zjednodušeného vykazování nákladů není ze strany MŠMT při předkládání žádostí o platbu požadováno od příjemců prokazování průběžného plnění plánovaných výstupů. MŠMT tak postupuje v rozporu s povinností uvedenou v metodice[37] vydané Ministerstvem financí.

V projektech „EU peníze školám“ nejsou příjemci zavázáni k naplnění všech klíčových aktivit uvedených v projektové žádosti; účel dotace je naplněn s realizací jednotek nákladů v souhrnné hodnotě 50 % částky dotace i za předpokladu, že jsou zcela vypuštěny některé klíčové aktivity. MŠMT jako poskytovatel dotace nezavazuje příjemce ani k plnění plánovaných hodnot monitorovacích indikátorů, neboť cílové hodnoty nejsou v projektech stanoveny. **Realizace výše uvedených projektů tak není navázána ani na splnění všech cílů, jichž má být dosahováno prostřednictvím klíčových aktivit, ani na naplnění cílových hodnot indikátorů souvisejících se stanovenými cíli. Příjemci nejsou povinni vyhodnocovat a ani žádným způsobem nevyhodnocují kvalitativní změny plynoucí z realizovaných aktivit.**

---

35 Princip účelnosti je v *Pravidlech způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007–2013* definován v kapitole 2.1 jako přímá vazba na projekt a nezbytnost pro realizaci projektu.

36 *Příručka pro základní školy – žadatele a příjemce 1.4 OPVK*, rozhodnutí o poskytnutí dotace.

37 *Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013* schválená usnesením vlády ze dne 9. července 2003 č. 678, resp. usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2006 č. 1352, kapitola 4.6.2.

6. Systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí

Prostředky Evropské unie dotčené potvrzenými nesrovnalostmi v rámci individuálních projektů prioritní osy 1 OPVK dosáhly od počátku realizace operačního programu do ledna 2012 částky 542 tis. Kč. K uvedenému datu bylo v systému evidováno rovněž 211 opodstatněných nesrovnalostí ve výši 24 754 tis. Kč, které byly předány k přešetření příslušnému finančnímu úřadu jako podezření na porušení rozpočtové kázně. Na základě potvrzených nesrovnalostí byly od příjemců od počátku programu do března 2012 vymoženy vratky v částce 73 tis. Kč.

Relativně vysoký počet hlášených nesrovnalostí a oznámených podezření na porušení rozpočtové kázně je do značné míry ovlivněn skutečností, že financování OPVK probíhá formou ex-ante plateb, kdy MŠMT poskytuje příjemcům finanční prostředky ještě před realizací výdajů na projekt. Na základě závazné metodiky a právních předpisů[38] je řídicí orgán povinen zařadit jakýkoliv případ podezření na porušení rozpočtové kázně do hlášení nesrovnalostí na vnitřní úrovni, resp. postoupit toto podezření k přešetření příslušnému správci daně, a to bez ohledu na výši této nesrovnalosti. V praxi tak dochází k situacím, kdy je příslušnému finančnímu úřadu předáváno k přešetření i podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši několika korun či desítek korun.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky *Evropského sociálního fondu* a státního rozpočtu ČR určené na realizaci projektů v rámci prioritní osy 1 – *Počáteční vzdělávání* operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*. Kontrole bylo podrobeno celkové nastavení implementačního systému a zároveň činnost MŠMT související s administrací individuálních projektů v rámci prioritní osy 1. U konečných příjemců bylo prověřeno především dodržování právních předpisů a podmínek stanovených při poskytnutí dotace. Objem finančních prostředků kontrolovaných u vzorku projektů činil 145,8 mil. Kč.

Nedostatky zjištěné v nastaveném systému a v činnosti MŠMT jakožto řídicího orgánu představují zvýšené riziko, že prostředky poskytované České republice z *Evropského sociálního fondu* na realizaci prioritní osy 1 – *Počáteční vzdělávání* operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* nejsou řádně čerpány. Jedná se zejména o následující nedostatky:

- Systém a způsob monitorování dosaženého pokroku neumožňuje objektivní vyhodnocení plnění stanovených cílů a skutečného dopadu intervencí. MŠMT nezajistilo vyhotovení evaluační studie zaměřené na hodnocení dosahování globálního cíle OPVK, která měla být hotova již v roce 2008. V důsledku tak nebude možné odpovídajícím způsobem vyhodnotit pokrok a případně reagovat na identifikované nedostatky. U některých indikátorů neprovádí MŠMT řádně monitorování. V řadě případů uvádělo MŠMT ve výročních zprávách nesprávné či nedostatečné informace o skutečném věcném pokroku.
- Nastavený systém věcného hodnocení projektových žádostí vykazuje od počátku realizace programu vysokou míru rizika subjektivního hodnocení a nerovného přístupu k žadatelům. Změnou v soustavě hodnoticích kritérií, kterou MŠMT provedlo v květnu 2011, toto riziko ještě vzrostlo.
- Část výběrových kritérií, na jejichž základě probíhá výběr projektů, nebyla předem posouzena a schválena monitorovacím výborem OPVK, což ohrožuje způsobilost výdajů na projekty schválené na základě těchto kritérií. Vznik nezpůsobilých výdajů z důvodu chybně nastaveného systému představuje nesrovnalost dle předpisů EU. V rámci 8. a 14. výzvy by tato nesrovnalost z výše uvedených důvodů mohla dosáhnout částky několika set milionů Kč.

38 *Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013* schválená usnesením vlády ze dne 9. července 2003 č. 678, resp. usnesením vlády ze dne 30. listopadu 2006 č. 1352; zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

- Výběrem velkého počtu členů výběrových komisí, kteří byli podjati vůči projednávaným projektům, zatížilo MŠMT proces výběru projektů značným rizikem zpochybnění nestrannosti výběrových komisí, a tím i zpochybnění objektivnosti samotného výběru projektů.
- MŠMT schválilo k financování projekty v celkové částce přesahující 80 mil. Kč, jejichž výběr byl proveden v rozporu s předem stanovenými pravidly pro výběr projektů a v rozporu se zásadami transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace.
- Kontrolní systémy shledal NKÚ jako částečně účinné. K selháním dochází především v oblasti kontroly zadávání veřejných zakázek. MŠMT nenastavilo postupy pro kontrolu veřejných zakázek u projektů „EU peníze školám“, u nichž také ani neprověřuje účetní doklady související s provedením zakázky. V rámci těchto projektů nemá MŠMT žádný přehled o realizovaných veřejných zakázkách.
- MŠMT zvolilo u projektů „EU peníze školám“ způsob financování v režimu paušálních nákladů stanovených na základě jednotkových nákladů i u takových šablon klíčových aktivit, u kterých není možné ověřitelným způsobem jednotkovou cenu stanovit. Jednotková cena byla stanovena i v případech, kdy nebyla předem konkrétně definována podoba očekávaného výstupu, jeho rozsah a požadovaná kvalita. Za daných podmínek nelze ověřit, zda je příspěvek poskytnutý z veřejných prostředků přiměřený vůči hodnotě výstupů realizovaných příjemci podpory.
- Do jednotkové ceny šablon klíčových aktivit „*další vzdělávání pedagogických pracovníků*“ u projektů „EU peníze školám“ MŠMT zahrnulo nepřiměřenou výši stravného.
- MŠMT zavedlo takový systém poskytování dotací v rámci šablon klíčových aktivit „*inovace*“ u projektů „EU peníze školám“, který příjemcům umožňuje v rozporu s obecným principem účelnosti pořizovat z prostředků OPVK, resp. *Evropského sociálního fondu* také vybavení a majetek, který nesouvisí s realizací projektu a není pro projekt nezbytný.

Na úrovni příjemců podpory byly zjištěny případy nedodržování podmínek stanovených v rozhodnutích o poskytnutí dotace, a to zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek a v oblasti způsobilosti osobních výdajů. V rámci kontrolní akce bylo u příjemců kvalifikováno podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši 3,6 mil. Kč, což představuje zároveň nesrovnalost dosahující 3 mil. Kč.