

14/22

Peněžní prostředky určené na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/22. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem.

Kontrola byla prováděna v období od července 2014 do ledna roku 2015. Kontrolováno bylo období od roku 2007 až do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“),
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích,
Ostravská univerzita v Ostravě,
Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem,
Univerzita Palackého v Olomouci,
Univerzita Pardubice,
Vysoké učení technické v Brně,
Západočeská univerzita v Plzni.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Vysoké učení technické v Brně a Ostravská univerzita v Ostravě, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách, která byla podána Univerzitou Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem a Ostravskou univerzitou v Ostravě, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 27. dubna 2015,

schválilo usnesením č. 14/VI/2015

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Globálním cílem operačního programu *Výzkum a vývoj pro inovace* (dále také „OP VaVpI“) je posilování výzkumného, vývojového a inovačního potenciálu České republiky za účelem zvýšení růstu a konkurenceschopnosti a dále také vytváření vysoce kvalifikovaných pracovních míst. OP VaVpI realizuje cíl *Konvergence* politiky hospodářské a sociální soudržnosti Evropské unie v programovém období 2007–2013. V České republice pod tento cíl spadají všechny regiony soudržnosti vyjma Prahy.

Kontrola NKÚ bylo podrobena poskytování a užití peněžních prostředků OP VaVpI z prioritní osy 4 – *Infrastruktura pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem* (dále jen „prioritní osa 4“).

Hlavním cílem prioritní osy 4 je podpořit rozvoj kvalitní infrastruktury vysokých škol (vybudování, rekonstrukce či modernizace objektů, pořízení moderních přístrojů, počítačového vybavení apod.)

s cílem navýšení kapacity terciárního vzdělávání a vytvoření podmínek pro zlepšení jeho kvality. Pro období 2007 až 2013 bylo v rámci příspěvku Evropské unie alokováno na prioritní osu 4 celkem 443,130 mil. €, což představuje 21,4 % alokace na celý OP VaVpl.

Zdrojem financování prioritní osy 4 je *Evropský fond pro regionální rozvoj* (dále jen „ERDF“), jehož prostředky tvoří 85 % z celkové alokace. Zbývajících 15 % je hrazeno ze zdrojů státního rozpočtu (dále také „SR“) prostřednictvím rozpočtové kapitoly MŠMT. V roce 2013 Evropská komise povolila podporu z prioritní osy 4 i pro projekty vysokých škol majících sídlo v Praze s tím, že podpora z OP VaVpl činí jen 68 % výdajů těchto projektů a zbylých 32 % je hrazeno z rozpočtové kapitoly MŠMT, konkrétně z programu 133 410 – *Dofinancování způsobilých výdajů projektů ve výzvě 3.4 Podpora infrastruktury pro výuku spojenou s výzkumem vyhlášené v rámci prioritní osy 4 OP VaVpl*.

MŠMT zajišťuje v souladu s usnesením vlády České republiky č. 175¹ výkon funkce řídicího orgánu OP VaVpl, a tudíž odpovídá mj. za řízení a realizaci programu. Kontrole NKÚ bylo podrobeno sedm projektů (viz tabulka č. 4) financovaných z prioritní osy 4 v celkové hodnotě 2 609,084 mil. Kč.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

V programovém období 2007–2013 bylo pro prioritní osu 4 OP VaVpl určeno celkem 13 869 mil. Kč z prostředků ERDF a státního rozpočtu. MŠMT rozdělilo příjemcům podpory 12 634 mil. Kč, tj. 91 % těchto prostředků, z nichž 10 018 mil. Kč, tj. 79 %, příjemcům proplatilo.

1. MŠMT sice stanovilo příjemcům podpory velmi podrobná pravidla, avšak často je měnilo. Změny zvyšovaly administrativní náročnost vedení projektů jak pro příjemce podpory, tak pro pracovníky MŠMT.
2. Podporou došlo ke zlepšení infrastruktury vysokých škol. Kromě samotného zlepšení stavu infrastruktury stanovilo MŠMT obecný cíl – vytvoření předpokladu pro nárůst a zlepšení kvality lidských zdrojů pro výzkum, vývoj, inovace a pro praxi. Skutečný přínos projektů pro výzkum, vývoj a inovace ale MŠMT nesledovalo.
3. MŠMT nemělo ucelený přehled o stavu a využití stávajícího přístrojového vybavení, zařízení a technologií jednotlivých vysokých škol, který by mohlo využít při posuzování žádostí vysokých škol o poskytnutí podpory na pořízení nového vybavení.
4. U 17 projektů podpořených v rámci třetí výzvy bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale realizace projektu nebyla do listopadu 2014 zahájena. Alokace prostředků z ERDF u těchto 17 projektů činí 1 329,331 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že projekty by měly být ukončeny do konce roku 2015, dle NKÚ existuje riziko, že tyto projekty nebudou dokončeny, a v důsledku toho nebudou dočerpány jejich schválené alokace.
5. U sedmi vybraných příjemců podpory bylo v jednom případě zjištěno podezření na vznik nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně a v jednom případě příjemce nedodržel ustanovení zákona o účetnictví. V oblasti zadávacích řízení zjistil NKÚ pochybení jen formálního charakteru nebo pochybení, která neměla vliv na průběh zadávacích řízení, což svědčí o účinném systému kontroly veřejných zakázek, který MŠMT nastavilo.

1 Usnesení vlády České republiky ze dne 22. února 2006 č. 175, k *Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013*.

III. Podrobnější informace ke zjištěným skutečnostem

Tabulka č. 1 – Alokované a poskytnuté prostředky prioritní osy 4

	Schválená alokace 2007–2013		Prostředky přidělené formou rozhodnutí o poskytnutí dotace	
	ERDF	SR	ERDF	SR
mil. €	443,130	78,199	390,517	68,915
mil. Kč	11 793,313	2 076,343	10 739,210	1 895,155

Zdroj: MŠMT, stav ke dni 30. 11. 2014.

Tabulka č. 2 – Proplacené a certifikované výdaje prioritní osy 4

	Proplaceno příjemcům podpory		Certifikované výdaje v žádostech o platbu u Evropské komise (schválené pohledávky vůči Evropské komisi)
	ERDF	SR	ERDF
mil. €	309,618	54,638	254,352
mil. Kč	8 514,489	1 502,557	6 593,351

Zdroj: MŠMT, stav ke dni 30. 11. 2014.

1. Podrobnosti k bodu II.1

Příjemcem podpory v rámci prioritní osy 4 mohly být veřejné, státní i soukromé vysoké školy a další subjekty ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb.², které současně splňují podmínky *Rámce Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací*. Žadatelé a příjemci podpory byli povinni se řídit aktuálními pravidly, tj. platnými v době uskutečnění operace. MŠMT tato pravidla často upřesňovalo a vysvětlovalo na základě zkušeností s postupnou realizací programu a jeho projektů, resp. na základě řešení konkrétních případů, a to i v průběhu kontroly NKÚ. MŠMT např. vydalo do konce srpna 2014 nejméně pět verzí příručky pro příjemce, sedm verzí příručky pro žadatele, 15 verzí pravidel pro výběr dodavatelů a 38 metodických pokynů. Operační manuál byl platný v osmé verzi. Přestože změny dokumentů a jejich výklady byly přínosné a MŠMT je jasně popisovalo, přehledně evidovalo, včas zveřejňovalo a příjemcům oznamovalo, orientace v měnících se pravidlech byla složitá. Změny zvyšovaly administrativní náročnost vedení projektů jak pro příjemce podpory, tak pro pracovníky MŠMT.

2. Podrobnosti k bodu II.2

Cíl prioritní osy 4 stanovilo MŠMT obecně jako vytvoření předpokladu pro nárůst a zlepšení kvality lidských zdrojů pro výzkum, vývoj, inovace a pro praxi. Podpora má také fungovat jako pobídkový mechanismus pro motivaci vysokých škol k posilování jejich „třetí role“, tj. zapojování vysokých škol do ekonomického rozvoje, dále pro pevnou spolupráci institucí terciárního vzdělávání s aplikační sférou, propojování vzdělávacího procesu s praxí, zapojení expertů z praxe do výukového procesu.

Součástí hodnocení žádostí o poskytnutí podpory byly i očekávané přínosy a dopady projektů jako např. očekávaný vliv projektu na perspektivu vazby studentů a absolventů na pozice ve výzkumu a vývoji, očekávaný vliv projektu na kvantitativní a kvalitativní změnu ve výuce a ve výzkumu a vývoji, na větší využitelnost výsledků výzkumu a vývoje, na uplatnění studentů v praxi, na zvýšení spolupráce s podniky atd., což žadatelé uváděli obecně, bez konkrétního upřesnění či vyčíslení.

² Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

MŠMT nesledovalo skutečnou míru naplnění těchto očekávaných přínosů projektů. MŠMT ani jednotlivé vysoké školy neměly přehled o počtu absolventů vysokých škol, kteří se uplatnili ve výzkumu a vývoji.

Přínos podpořených projektů a jejich vazbu na výzkum a vývoj hodnotilo MŠMT počtem podpořených projektů, velikostí pořízené či zrekonstruované plochy, počtem studentů a počtem studentů doktorských studijních programů, kteří měli prospěch z nové či zrekonstruované infrastruktury.

Tabulka č. 3 – Průběžné plnění očekávaných hodnot monitorovacích indikátorů na úrovni prioritní osy 4

Indikátor	Cílová hodnota podle programového dokumentu 2008	Cílová hodnota podle programového dokumentu 2014	Hodnota dosažená k 10. 4. 2014*
Počet podpořených projektů	20	20	48
Zrekonstruované, rozšířené a nově vybudované kapacity v m ²	70 000	270 000	99 099
Počet studentů majících prospěch z nové/rekonstruované infrastruktury	50 000	100 000	15 477
Počet studentů majících prospěch z nové/rekonstruované infrastruktury, studenti doktorských studijních programů	5 000	8 000	1 128

* **Zdroj:** zpráva o realizaci OP VaVpl pro monitorovací výbor, červen 2014.

Vzhledem k dosavadnímu nízkému naplnění nastavených hodnot monitorovacích indikátorů a skutečnosti, že v rámci třetí výzvy nebyla ke konci roku 2014 zahájena realizace žádného ze 17 projektů, dle názoru NKÚ existuje reálné riziko nenaplnění cílové hodnoty u tří ze čtyř monitorovacích indikátorů.

3. Podrobnosti k bodu II.3

MŠMT zaměřilo podporu na pořízení nových budov a zařízení a na modernizaci, rekonstrukci, úpravy a rozšíření stávajících budov. U žádostí posuzovalo a hodnotilo mimo jiné i soulad projektu s investičním programem, investiční strategií nebo dlouhodobým záměrem činnosti příslušné školy, prokázání potřebnosti projektu, případně synergický efekt projektu ve vazbě na projekt z jiného operačního programu či prioritní osy.

MŠMT podporovalo v rámci projektů prioritní osy 4 také pořízení nákladných speciálních přístrojů, zařízení, laboratorních vybavení, informačních systémů apod. MŠMT však nemělo ucelený přehled o stavu a využití přístrojového vybavení, zařízení a technologií jednotlivých vysokých škol, a nemělo tedy potřebnou datovou základnu pro posuzování žádostí vysokých škol o poskytnutí podpory. Zdůvodnění potřebnosti a hospodárnosti pořízení takového vybavení ponechalo na jednotlivých vysokých školách. U sedmi kontrolovaných projektů se rozpočtovaný podíl pořizovaného zařízení, vybavení, technologií, hardwaru apod. na celkových rozpočtovaných způsobilých výdajích pohyboval v rozmezí od 2 % do 31 %.³

4. Podrobnosti k bodu II.4

MŠMT vyhlásilo do konce roku 2014 tři výzvy k předkládání projektů v rámci prioritní osy 4. Celková alokace prostředků ERDF a státního rozpočtu činila 13 869 mil. Kč. První výzvu MŠMT zaměřilo na podporu výstavby nových budov, rozšiřování prostor, pořízení vybavení a zařízení, zavedení nových technologií, modernizace a rozšíření informačních technologií pro výzkum a vzdělávání. Druhou

³ Podle údajů systému *Monit7+* z posledního platného rozhodnutí, případně jeho dodatku ke dni 18. prosince 2014.

výzvu zaměřilo na modernizaci stávající infrastruktury pro výuku spojenou s výzkumem. Třetí výzva byla obsahově stejně zaměřená jako první a druhá výzva, ale byla určena pro veřejné vysoké školy na území hlavního města Prahy.

MŠMT vydalo rozhodnutí o poskytnutí dotace u 66 projektů, z toho 16 projektů bylo již ukončeno, u 32 projektů realizace probíhala a u jednoho projektu příjemce od realizace odstoupil. U 17 projektů podpořených v rámci třetí výzvy bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale realizace zatím nebyla zahájena. Alokace prostředků z ERDF u těchto 17 projektů činí 1 329,331 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že ke 12. listopadu 2014 ještě ani jedna žádost o platbu nebyla proplacena, podle názoru NKÚ zde existuje reálné riziko nedokončení těchto 17 projektů do konce roku 2015, a tedy i riziko nedočerpání prostředků alokovaných na tyto projekty. Pro upřesnění je třeba doplnit, že část těchto prostředků byla původně alokována pro prioritní osu 3 a z důvodu jejího nečerpání byla převedena do prioritní osy 4.

5. Podrobnosti k bodu II.5

MŠMT provádělo velmi podrobné administrativní kontroly projektů podpořených z prioritní osy 4, včetně kontrol na místě, a to formou předběžných, průběžných i následných. MŠMT vykonávalo i dohledové kontroly projektů a staveb, při kterých ověřovalo realizaci stavby a s tím spojené čerpání dotace. Ke zjištění z kontrol činilo kroky k jejich nápravě, případně zjištění předávalo příslušným orgánům (finančním úřadům, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, orgánům činným v trestním řízení apod.).

V rozhodnutích o poskytnutí dotace MŠMT zavázalo příjemce povinností vytvořit účinný vnitřní kontrolní systém včetně interního auditu a jednou ročně nechat provést kontrolu projektu nezávislým externím auditorem. Zprávu o kontrole provedené externím auditorem a zprávy o dalších externích kontrolách provedených u příjemců předkládali příjemci na MŠMT, které je analyzovalo. Příjemce byl též povinen přijmout opatření k odstranění zjištěných nedostatků nejpozději ve lhůtě stanovené kontrolním orgánem a informovat o splnění těchto opatření k nápravě ve stanovené lhůtě kontrolní orgán, který toto opatření k nápravě uložil. U sedmi projektů kontrolovaných NKÚ nebyla podle zpráv externích auditorů zjištěna žádná pochybení.

MŠMT rovněž kontrolovalo podrobně také dokumentace zadávacích řízení, jež zadávali příjemci podpory. Pravidla, která stanovilo pro výběr dodavatelů, obsahovala podrobný popis postupu a požadavků mj. na přípravu a realizaci veřejných zakázek včetně jejich kontroly, dokumentaci zakázek, postupů ve specifických případech, zadávání zakázek malého rozsahu apod. Pravidla byla v některých případech přísnější než ustanovení zákona o veřejných zakázkách⁴. MŠMT postupovalo podle operačního manuálu, ve kterém velmi podrobně popsalo způsob kontroly veřejných zakázek, její průběh, subjekty provádějící kontrolu, jejich vazby, termíny, výběr vzorku, pracovní postupy a postupy řešení zjištěných nedostatků. Nedostatky zjištěné v přípravě, zadávání a realizaci veřejných zakázek byly také součástí analýzy rizik projektů.

Dostatečnou účinnost kontrolního systému MŠMT u prioritní osy 4 potvrdil i výsledek kontroly NKÚ. U sedmi příjemců podpory zjistil NKÚ v oblasti zadávacích řízení jen pochybení formálního charakteru nebo pochybení, která neměla vliv na průběh výběrových řízení. U Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem bylo zjištěno podezření na vznik nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně, když příjemce podpory v žádosti o platbu vykázal nezpůsobilé výdaje ve výši 221 130,55 Kč a ke stanovenému datu nenaplnil cílové hodnoty indikátorů projektu. Ostravská univerzita v Ostravě nedodržela ustanovení zákona o účetnictví⁵, když nezaúčtovala majetek pořízený z dotace do období, s kterým tento účetní případ věcně a časově souvisel.

⁴ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.



Tabulka č. 4 – Přehled kontrolovaných projektů

Číslo projektu	Název projektu / příjemce podpory	Dotace (v mil. Kč) ⁶
CZ.1.05/4.1.00/04.0129	<i>Výstavba vzdělávacího komplexu FEKT VUT v Brně na ulici Technická 12 (T12) / Vysoké učení technické v Brně</i>	991,547
CZ.1.05/4.1.00/04.0137	<i>Výukové a výzkumné centrum v dopravě / Univerzita Pardubice</i>	198,139
CZ.1.05/4.1.00/04.0141	<i>Moderní vzdělávací a vědecko-výzkumná infrastruktura Filozofické fakulty Univerzity J. E. Purkyně / Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem</i>	204,643
CZ.1.05/4.1.00/04.0150	<i>Výzkumně vzdělávací areál Pedagogické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci / Univerzita Palackého v Olomouci</i>	209,189
CZ.1.05/4.1.00/04.0151	<i>Infrastruktura pro realizaci lékařských a souvisejících sociálních a přírodovědných oborů a výzkumu Ostravské univerzity / Ostravská univerzita v Ostravě</i>	377,218
CZ.1.05/4.1.00/04.0155	<i>Rozvoj PŘF JU / Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích</i>	321,760
CZ.1.05/4.1.00/04.0192	<i>CTPVV / Západočeská univerzita v Plzni</i>	306,587
Celkem		2 609,083

6 Dotace z prostředků Evropské unie a státního rozpočtu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace.