

Informace z kontrolní akce č. 11/08

Peněžní prostředky použité na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/08. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky státního rozpočtu a Evropské unie vynakládanými na přípravu a realizaci státní maturitní zkoušky.

Kontrola byla prováděna v období od května do listopadu 2011. Kontrolováno bylo období od 1. ledna 2005 do 30. června 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“), Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (dále jen „CZVV“), Národní institut pro další vzdělávání (zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků; dále jen „NIDV“).

I. Úvod

1. Vývoj podoby maturitní zkoušky

Na počátku 90. let 20. století došlo ve školství k řadě významných změn, z nichž jednou bylo i převedení kompetence zadávat maturitní zkoušku na ředitele středních škol. MŠMT o několik let později dospělo na základě srovnávacích šetření k závěru, že vzrůstají rozdíly ve výstupní úrovni maturantů, zejména pak v rozsahu dovedností a znalostí maturantů v oblasti všeobecného vzdělání. S cílem zajistit srovnatelnost výsledků maturitních zkoušek MŠMT na konci 90. let zahájilo přípravné kroky vedoucí k reformě maturitní zkoušky.

Významným krokem bylo přijetí zákona č. 561/2004 Sb.¹ Ustanovení § 77 školského zákona stanovilo, že maturitní zkouška se počíná školním rokem 2007/2008 bude skládat ze společné a profilové části. Společná část maturitní zkoušky bývá označována termínem „státní maturitní zkouška“ (dále jen „státní maturita“), jelikož je zadávána centrálně na národní úrovni. Profilová část maturitní zkoušky je zadávána řediteli konkrétních škol. Žák získá střední vzdělání s maturitou, jestliže úspěšně vykoná obě části maturitní zkoušky. Školský zákon dále stanoví, že u každého z povinných předmětů státní maturity má žák právo zvolit si základní nebo vyšší úroveň obtížnosti.

Termín zavedení nové podoby maturitní zkoušky byl novelami školského zákona dvakrát odložen. V roce 2010 proběhla generálka státní maturity a ve školním roce 2010/2011 byla poprvé realizována státní maturita v přechodně omezeném modelu.

2. Vymezení kontrolovaných osob

MŠMT je ústředním státním orgánem v oblasti vzdělávání. Ustanovení § 80 školského zákona stanoví, že MŠMT zodpovídá za přípravu a metodické řízení průběhu státní maturity, za vedení evidence přihlášek žáků a evidenci výsledků maturitní zkoušky. MŠMT dále určuje

¹ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

obsah státní maturity, k tomu vydává a zveřejňuje katalogy. MŠMT je správcem registru žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitních zkoušek.

MŠMT je poskytovatelem prostředků státního rozpočtu (kapitola státního rozpočtu 333) určených na přípravu a realizaci reformy maturitní zkoušky. Dále je MŠMT příjemcem podpory pro projekt *Příprava podmínek reformované maturitní zkoušky PRO.MZ* (dále jen „PRO.MZ“) z prostředků *Evropského sociálního fondu* v rámci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*. Prostředky projektu MŠMT poskytuje také partnerům projektu², kterými jsou CZVV a NIDV.

CZVV je příspěvkovou organizací zřízenou MŠMT ke dni 1. dubna 2009 a účetní jednotkou. Hlavním úkolem CZVV je dle zřizovací listiny příprava a zajištění realizace státní maturity. Dalším úkolem CZVV je zjišťování výsledků vzdělávání v rozsahu stanoveném školským zákonem. CZVV je nástupcem organizační složky státu Centrum pro zjišťování výsledků vzdělávání (CERMAT), která obdobnou činnost zabezpečovala v období od 1. ledna 2006 do 31. března 2009³.

Dle ustanovení § 80 školského zákona CZVV připravuje katalogy a zadání zkoušek státní maturity, zajišťuje výrobu zadání státní maturity, distribuci zadání do škol a zpracování a centrální vyhodnocení výsledků státní maturity⁴. CZVV dále zajišťuje odbornou přípravu pedagogických pracovníků pro výkon funkce zadavatele, komisaře nebo hodnotitele⁵, včetně konání zkoušek a vydávání osvědčení o způsobilosti k výkonu funkce, a jmenuje na návrh ředitele školy komisaře a odměňuje jej. V oblasti registrů je CZVV zpracovatelem registru žáků přihlášených ke zkoušce a výsledků maturitních zkoušek a správcem registru pedagogických pracovníků oprávněných k výkonu funkce komisaře, zadavatele nebo hodnotitele. CZVV provozuje informační systém *Certis*, který je informačním systémem veřejné správy.

CZVV se jako partner podílí na realizaci projektu PRO.MZ.

NIDV jako příspěvková organizace MŠMT byl zřízen ke dni 1. července 1992. Hlavním úkolem NIDV je zabezpečovat další vzdělávání pedagogů. NIDV se jako partner podílel na realizaci projektu PRO.MZ. V roce 2009 NIDV samostatně realizoval projekt KROK.

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Ceny jsou uvedeny včetně DPH, pokud není uvedeno jinak.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Období přípravy reformy maturitní zkoušky

1. Cíle reformy maturitní zkoušky

Strategické cíle byly formulovány v *Dlouhodobém záměru vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy České republiky pro rok 2002*, který byl schválen usnesením vlády ze dne 17. dubna 2002 č. 393, takto:

- snížit rostoucí rozdíly v obsahu, kvalitě a náročnosti maturitní zkoušky na jednotlivých školách;

² Role partnera projektu, jeho kompetence a povinnosti jsou v projektu vymezeny smlouvou o partnerství.

³ V období 1999–2005 přípravou státní maturity MŠMT pověřilo Centrum pro reformu maturitní zkoušky, které bylo samostatnou divizí Ústavu pro informace ve vzdělávání.

⁴ S výjimkou dílčích zkoušek konaných formou písemné práce a formou ústní.

⁵ Na zajištění odborné přípravy pedagogických pracovníků se v rámci projektu PRO.MZ podílí rovněž NIDV.

- zvýšit objektivitu a srovnatelnost výsledků zkoušek a vrátit maturitní zkoušce její informační hodnotu; zajistit motivační funkci vůči žákům a řadu dalších funkcí, bezprostředně vázaných na srovnatelnost výsledků;
- zesílit důraz na kvalitu všeobecné složky středoškolského vzdělávání a její význam; stát tímto bude definovat minimální standard požadavků státu na dovednosti a znalosti potřebné k dosažení příslušného stupně vzdělání;
- navrátit maturitní zkoušku mezi klíčová kritéria pro přístup ke studiu na vysokých školách nebo vyšších odborných školách.

MŠMT stanovilo strategické cíle obecně, kritéria pro hodnocení cílů a harmonogram jejich plnění nebyly stanoveny.

2. Řízení přípravy reformy maturitní zkoušky

Pro řízení a koordinaci prací na reformě maturitní zkoušky MŠMT vytvářelo projektové řídicí struktury:

- V roce 2008 se scházela „koordinační skupina“, z předložených dokladů však nebylo možno vyhodnotit její vliv na řízení příprav zavedení nové maturitní zkoušky.
- V roce 2009 MŠMT zřídilo řídicí výbor a projektový tým, jejichž úkolem bylo koordinovat procesy potřebné pro zavedení upraveného modelu státní maturity a souvisejících legislativních úprav.

MŠMT nestanovilo řídicímu výboru kompetence a pravomoci k řízení přípravy reformy maturitní zkoušky. Označení orgánu jako „řídicí výbor“ tak fakticky neodpovídalo činnosti, kterou vykonával. Plnil pouze úlohu komunikační základny, která umožňovala jednotlivým vedoucím zaměstnancům MŠMT a zapojeným příspěvkovým organizacím pravidelně si vyměňovat informace o průběhu příprav maturitní zkoušky a projednávat další postup.

Projektový tým, který byl zřízen současně s řídicím výborem, žádnou činnost samostatně nevykonával.

Vytvořené projektové struktury nerozhodovaly o přidělení či čerpání prostředků.

Na přípravě reformy maturitní zkoušky se podílely řídicí složky a odborné útvary MŠMT v rozsahu své působnosti dané organizačním řádem.

Porada vedení projednala a schválila model logistického zajištění a následně jeho úpravy. O průběhu příprav reformy maturitní zkoušky bylo vedení zpravidla čtvrtletně informováno na poradě prostřednictvím situačních a jiných zpráv, které připravovalo CZVV. Z předložených zápisů za období září 2009 až červen 2011 však nevyplývalo, že by k předkládaným informacím vedení přijímalo na poradě konkrétní stanoviska či zadávalo další úkoly, a není tak možno vyhodnotit jeho zapojení do přípravy reformy v uvedeném období.

Realizaci reformy maturitní zkoušky zabezpečovaly příspěvkové organizace MŠMT – CZVV a NIDV.

MŠMT zřídilo projektové struktury, které však neměly stanoveny pravomoci k řízení ani ke koordinaci přípravy reformy maturitní zkoušky, a proto zajišťovaly pouze výměnu informací. Příprava reformy maturitní zkoušky byla v dílčích oblastech řízena odbornými útvary MŠMT. Z předložených dokumentů není zřejmé, jakým způsobem bylo zajištěno průběžné řízení a koordinace přípravy reformy maturitní zkoušky jako celku.

3. Příprava podmínek reformy maturitní zkoušky

Reformovaná maturitní zkouška měla proběhnout ve školním roce 2007/2008. Novela školského zákona z roku 2007 tento termín odložila na školní rok 2009/2010. Důvodem odkladu byla „*nejasnost finančních vazeb a toků, nedořešenost organizačních a logistických záležitostí pro provedení maturitní zkoušky a nedořešenost financování a organizace přípravy pedagogických pracovníků*“ (viz materiál *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR*, schválený usnesením vlády ze dne 23. května 2007 č. 535).

Až v roce 2009 byly vytvořeny základní podmínky pro zavedení reformované maturitní zkoušky tím, že:

- CZVV vytvořilo a MŠMT v roce 2008 schválilo model logistického a bezpečnostního zajištění státní maturity;
- MŠMT zajistilo financování části nákladů souvisejících s přípravou reformy maturitní zkoušky ze zdrojů Evropské unie;
- MŠMT vydalo ke školskému zákonu prováděcí vyhlášku č. 177/2009 Sb.⁶, která stanovila podrobnější úpravu realizace nové podoby maturitní zkoušky. Vyhlášku MŠMT následně opakovaně měnilo.

V září 2009 byl další novelou školského zákona znovu odložen termín konání nové podoby maturitní zkoušky na školní rok 2010/2011.

4. Logistický model státní maturity

CZVV na základě pokynu MŠMT zpracovalo logistický model státní maturity jako soubor konkrétních nástrojů např. pro vývoj testových úloh, výrobu zkušební dokumentace, zajištění bezpečnosti zkušebního tajemství nebo zpracování výsledků maturitní zkoušky.

Logistický model MŠMT schválilo v roce 2008. NKÚ si vyžádal informaci, zda MŠMT při rozhodování zvažovalo více variant logistického modelu a zda posuzovalo výhodnost a nákladovost zvoleného řešení. Dokumenty předložené MŠMT nedokládají existenci více než jednoho logistického modelu. **Z tohoto důvodu nelze ověřit, zda MŠMT zvolilo logistický model, který by zajistil realizaci státní maturity nejehospodárnějším a nejučelnějším způsobem.**

Schválený logistický model státní maturity byl v první a druhé polovině roku 2009 předmětem významných úprav zejména ve způsobu distribuce zkušební dokumentace na střední školy, zajištění digitalizace vyplněné zkušební dokumentace i pořadí dílčích zkoušek státní maturity. V některých případech bylo odůvodnění těchto změn v rozporu se zdůvodněním původního řešení. Jako příklad lze uvést způsob distribuce zkušební dokumentace.

Zkušební dokumentace je v souladu s ustanovením § 80b školského zákona označena za „veřejně nepřístupnou“.

MŠMT v srpnu 2008 schválilo distribuci zkušební dokumentace prostřednictvím bezpečnostních meziskladů, protože přímá distribuce do škol by podle materiálů MŠMT znamenala dlouhou dobu uložení zkušební dokumentace na školách, nízkou úroveň zabezpečení uložení zkušební dokumentace na některých školách, a tím zvýšené riziko zcizení zkušební dokumentace. Omezení tohoto rizika by si podle MŠMT vyžádalo na straně řady škol zavedení dalších bezpečnostních opatření, zejména fyzickou ochranu prostor.

⁶ Vyhláška č. 177/2009 Sb., o bližších podmínkách ukončování vzdělávání ve středních školách maturitní zkouškou.

Po několika měsících MŠMT projednalo novou analýzu, na jejímž základě změnilo původní rozhodnutí a schválilo přímou distribuci zkušební dokumentace do škol, přestože součástí tohoto řešení nebyla opatření, která by omezila rizika s ním spojená. MŠMT pouze spoléhalo, že ředitelé škol budou ukládat zkušební dokumentaci do prostor splňujících podmínky zákona na ochranu osobních údajů.

MŠMT zvolilo distribuci zkušební dokumentace přímo do škol, aniž by učinilo bezpečnostní opatření, která by omezila jím dříve identifikované riziko prozrazení zkušebního tajemství související zejména s délkou uložení zkušební dokumentace na školách (v roce 2011 se v některých případech jednalo i o více než dva týdny).

5. Čerpání finančních prostředků v období přípravy reformy

Do roku 2005 vynaložilo MŠMT finanční prostředky přibližně ve výši 123 800 tis. Kč, od roku 2006 do 30. září 2011 pak finanční prostředky ve výši 792 900 tis. Kč. Do této částky jsou zahrnuty i prostředky ve výši 276 356 tis. Kč, které byly ke dni 30. června 2011 vynaloženy v projektu PRO.MZ. Podpora pro projekt PRO.MZ byla přidělena z prostředků *Evropského sociálního fondu* a operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*, pro nějž MŠMT plní současně roli řídicího orgánu. Základním cílem projektu PRO.MZ je připravit, ověřit a zavést nástroje, metody a činnosti, které zajistí proveditelnost reformy maturitní zkoušky. Příjemcem podpory se stalo MŠMT, partnery projektu jsou CZVV a NIDV. Realizace projektu započala 1. dubna 2009 a termín ukončení byl stanoven na 31. prosince 2012. Celkové způsobilé náklady projektu PRO.MZ na období do 31. prosince 2012 byly schváleny ve výši 414 961 274,30 Kč.

5.1 Vzdělávání pedagogických pracovníků pro zajištění realizace státní maturity

5.1.1 Projekt KROK

V souvislosti s plánovanou maturitní generálkou v roce 2009 bylo třeba zajistit proškolení pedagogů. Financování přípravy pedagogů zajistilo MŠMT z prostředků své rozpočtové kapitoly, neboť projekt PRO.MZ nebyl ještě připraven. Realizací projektu KROK byl pověřen NIDV, obsah vzdělávacích modulů zajišťovalo CZVV. Stanoveného cíle projektu, který představoval počet proškolených pedagogů, nebylo dosaženo v důsledku odložení termínu zavedení státní maturity a zrušení maturitní generálky v roce 2009. Z prostředků vyčleněných na realizaci projektu KROK ve výši 12 150 tis. Kč NIDV vyčerpal 7 304 tis. Kč.

Kontrola NKÚ byla podrobena veřejná zakázka *E-learningové vzdělávání pracovníků SŠ pro maturitní generálku 2009 – projekt KROK* v celkové hodnotě plnění 1 305 073 Kč, kterou NIDV zadal s cílem vytvořit a spravovat e-learningové nástroje pro vzdělávání pedagogů. Bylo zjištěno, že NIDV porušil ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.⁷ tím, že v zadávací dokumentaci definoval dílčí hodnotící kritérium „uživatelská přívětivost“ nejednoznačně, a hodnotící komise u vybraného uchazeče v rámci tohoto kritéria hodnotila jiné parametry než u ostatních uchazečů.

5.1.2 Aktivita CISKOM

Pro potřeby realizace maturitní zkoušky ve školním roce 2010/2011 bylo vzdělávání pedagogických pracovníků pro výkon funkcí stanovených školským zákonem zajištěno prostřednictvím dílčí aktivity CISKOM projektu PRO.MZ, na jehož realizaci se podílely NIDV a CZVV. Prostředky, které NIDV do ukončení kontroly vynaložil, dosáhly výše 58 774 tis. Kč.

⁷ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

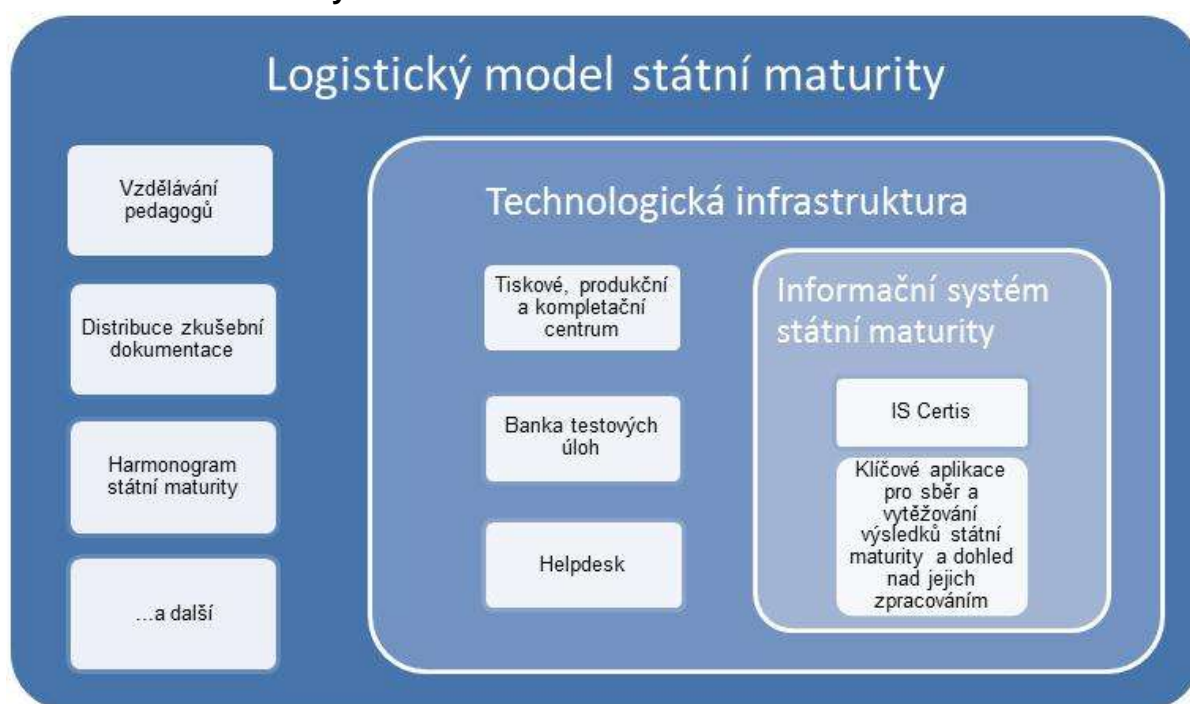
Absolventi projektu KROK neměli povinnost studovat všechny povinné kurzy v aktivitě CISKOM. Mohlo být uznáno i jejich předchozí studium.

5.2 Technologická infrastruktura pro zajištění státní maturity

Návrh technologické infrastruktury státní maturity byl součástí modelu logistického a bezpečnostního zajištění státní maturity, který v roce 2008 zpracovalo CZVV a schválilo MŠMT. V téže roce CZVV vyhlásilo zadávací řízení na projekt komplexního informačního systému státní maturity, který měl jako informační infrastruktura podporovat všechny logistické procesy, včetně digitalizace, vyhodnocování a zpracování výsledků zkoušek. Zadávací řízení však CZVV počátkem roku 2009 zrušilo z důvodu předložení nabídky jediného uchazeče, jím nabídnutá cena vysoce překračovala vlastní odhad CZVV.

Následně CZVV navrhlo upustit od komplexního řešení informačního systému státní maturity a využít již existující informační systém *Certis* (dále také „IS *Certis*“). MŠMT navrhovanou změnu schválilo, v listopadu 2009 schválilo další úpravy. Výsledkem byla realizace modelu, v němž informační infrastrukturu zajistilo CZVV prostřednictvím několika samostatných zakázek plněných různými dodavateli.

Obrázek č. 1 – Zapojení technologické infrastruktury do logistického modelu státní maturity



Zdroj: Změna architektury logistického modelu a zajištění technologické a servisní infrastruktury maturitní zkoušky od roku 2011 (materiál CZVV schválený MŠMT v listopadu 2009).

Technologická infrastruktura státní maturity je tvořena řadou IT aplikací, které jsou funkčně i datově provázány a které spolu vytvářejí celek s vysokými nároky na koordinaci a integraci procesů. CZVV za účelem vytvoření technologické infrastruktury státní maturity uzavřelo smlouvy s celkem pěti dodavateli. **Skutečnost, že technologická infrastruktura státní maturity je tvořena dodávkami a službami různých dodavatelů, zvyšuje náročnost realizace zejména z pohledu nastavení úrovně služeb (SLA)⁸ a integrace různých technologií.**

⁸ SLA (Service Level Agreements) – dohoda o nastavení úrovně poskytovaných služeb; CZVV ji začlenilo do podmínek zadávacího řízení a následně i uzavřené smlouvy k plnění veřejné zakázky (RDC, DDS, I).

Od roku 2009 do 30. září 2011 CZVV na pořízení a provoz technologické infrastruktury vynaložilo 384 503 tis. Kč.

5.3 Informační systém *Certis*

IS *Certis*, který již CZVV vlastnilo a pro účely státní maturity upravilo, mj. eviduje pedagogické pracovníky oprávněné k výkonu funkce komisaře a umožňuje vydávání osvědčení o způsobilosti k výkonu funkce zadavatele, komisaře a hodnotitele. IS *Certis* je informačním systémem veřejné správy (dále také „ISVS“), jehož zřízení a provoz upravuje zákon č. 365/2000 Sb.⁹

NKÚ zjistil, že CZVV nezřídilo a neprovozovalo IS *Certis* v souladu se zákonem č. 365/2000 Sb., neboť oproti požadavkům zákona nezajistilo atestaci dlouhodobého řízení IS *Certis* jako ISVS. Účelem atestace ISVS je ověřit existenci dlouhodobých cílů a obecných principů v oblasti řízení kvality a bezpečnosti spravovaných ISVS a dále naplňovat tyto principy v praxi. Chybějící atestace dlouhodobého řízení ISVS zvyšuje riziko nesystémovosti a navyšování nákladů při realizaci IT projektů.

5.4 Systémy řídicího a dohledového centra, pořizování dat a integrační infrastruktury logistického zabezpečení jednotné maturitní zkoušky (RDC, DDS, I)

NKÚ vybral ke kontrole veřejnou zakázku na pořízení a provoz systému řídicího a dohledového centra, pořizování dat a integrační infrastruktury logistického zabezpečení jednotné maturitní zkoušky. Zakázka byla prověřena z hlediska dodržení zákona č. 137/2006 Sb.

CZVV zadalo tuto veřejnou zakázku v otevřeném zadávacím řízení. Předmětem plnění zakázky byl outsourcing služeb informační infrastruktury, jehož podstatou je přenesení rizik vyplývajících z realizace zakázky na dodavatele tím, že je předem sjednána úroveň poskytovaných služeb (SLA) a dále jsou stanoveny podmínky uplatňování a výše možných sankcí. Informační infrastruktura měla podporovat řízení a kontrolu průběhu státní maturity, a dále podporovat její zpracování v jednotlivých logistických procesech. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky byla 328 000 tis. Kč bez DPH. Součástí plnění veřejné zakázky nebyla dodávka, implementace a zajištění provozu vlastní centrální aplikace zadavatele pro centrální zpracování a vyhodnocování státní maturity, která je zajišťována prostřednictvím aplikace IS *Certis*.

5.4.1 Posuzování nabídek a výběr nabídky

Způsob hodnocení nabídek vycházel ze základního hodnotícího kritéria „*ekonomická výhodnost nabídky*“. Zadavatel dále stanovil čtyři dílčí hodnotící kritéria a přidělil jim váhy.

Tabulka č. 1 – Hodnotící kritéria

Kritérium	Váha
a) výše celkové nabídkové ceny bez DPH	45 %
b) jakostní, funkční a bezpečnostní vlastnosti poskytovaných služeb	30 %
c) kvalitativní, funkční a technické vlastnosti dodávaného aplikačního vybavení	20 %
d) kvalita a podmínky poskytování provozních a servisních služeb	5 %

Zdroj: Zadávací dokumentace k veřejné zakázce *Systémy řídicího a dohledového centra, pořizování dat a integrační infrastruktury logistického zabezpečení jednotné maturitní zkoušky* (RDC, DDS, I).

⁹ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Ze zprávy hodnotící komise nelze prokázat, jakou měrou naplnily jednotlivé nabídky očekávání zadavatele, a není ani zřejmé, zda byla dílčí hodnotící kritéria vztažena ke všem projektovým částem nabídek, pro něž byla relevantní. V textech odůvodnění ve formě slovního hodnocení podle jednotlivých dílčích kritérií hodnotící komise neuplatnila jednotnou strukturu a nevyjádřila se ke stejným parametrům, které by přehledným a kontrolovatelným způsobem porovnávala mezi všemi hodnocenými nabídkami. Hodnotící komise nepostupovala při hodnocení nabídek porovnatelným způsobem a hodnocení nabídek je v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

Zadavatel požadoval, aby součástí nabídek byl i požadavek uchazečů na součinnost zadavatele. Hodnotící kritéria stanovená v zadávací dokumentaci se nevztahovala na posouzení finančních či jiných dopadů vyplývajících z požadavků uchazečů na součinnost zadavatele.

Dva uchazeči ze čtyř požadovali, aby zadavatel zajistil *software maintenance*¹⁰ (dále také „SWM“). Jeden z těchto uchazečů pak dále požadoval po zadavateli úhradu nákladů, které vzniknou po ukončení smlouvy v souvislosti s odinstalováním softwaru a vymazáním dat ze zapůjčeného hardwaru.

Výši nákladů na realizaci těchto činností uvedení uchazeči nespecifikovali ani ji nezahrnuli do nabídkové ceny. Hodnotící komise nepožádala uchazeče o písemné vysvětlení nejasnosti spojené s těmito náklady. Nabídková cena uvedená v nabídkách těchto dvou uchazečů nebyla konečná.

Ze čtyř uchazečů vybralo CZVV uchazeče, který se podle výše nabídkové ceny umístil na třetím místě, ale v celkovém hodnocení na prvním místě. S tímto uchazečem CZVV uzavřelo smlouvu o outsourcingu, ve které byla cena zakázky sjednána ve výši nabídkové ceny. Tento uchazeč však navíc trval na závazku CZVV pořídit SWM a současně zajistit úhradu nákladů souvisejících s odinstalováním softwaru a vymazáním dat ze zapůjčeného hardwaru po ukončení platnosti smlouvy. CZVV se k povinnosti SWM a hrazení nákladů na odinstalování a vymazání dat zavázalo, ačkoli v nabídce ani ve smlouvě nebyla specifikována výše finančních nákladů souvisejících s těmito činnostmi.

CZVV vyčíslilo náklady na pořízení SWM pro období 2011–2014 až po zahájení realizace veřejné zakázky ve výši cca 54 400 tis. Kč. Náklady na odinstalování softwaru a vymazání dat z informační infrastruktury nebyly do doby ukončení kontroly známy. Zahrnutí těchto nákladů, které představují minimálně 15% navýšení nabídkové ceny, do ceny zakázky by zásadním způsobem ovlivnilo ekonomickou výhodnost nabídky podané uchazečem, s nímž CZVV uzavřelo smlouvu.

CZVV se ve smlouvě o outsourcingu zavázalo pořídit všechny licence aplikací do majetku a současně zajistit k těmto aplikacím SWM. Vzhledem k předpokládaným nákladům na SWM uzavřelo CZVV dodatek ke smlouvě, v němž se zbavilo povinnosti zajistit SWM. Na základě tohoto dodatku se sice dodavatel zavazuje vyvinout přiměřené úsilí k odstranění případných problémů, ale prakticky je plnění této povinnosti obtížně vymahatelné.

Přenesení těchto rizik na objednatele služeb neodpovídá podstatě outsourcingu služeb ICT, podle níž většinu rizik za dostupnost a provoz služby nese dodavatel. CZVV má výrazně sníženou možnost uplatnit sankce, resp. nárok na slevu, v případě nedodržení sjednané úrovně služeb (SLA). Popsaný stav představuje zásadní riziko, které zejména v období průběhu státní maturity ohrožuje její bezproblémový průběh. Minimalizovat toto riziko by představovalo dodatečné náklady, které nebyly při výběru konkrétního řešení kalkulovány.

¹⁰ *Software maintenance* je služba, která zajišťuje aktualizace softwaru poskytováním vyšších verzí produktů. Cílem je zejména zajistit kompatibilitu se softwarem třetích stran, minimalizovat chybovost aplikací v nasazeném prostředí (i v případě změn a oprav hardwaru) a zvýšit ochranu proti bezpečnostním hrozbám.

CZVV při výběru dodavatele nedodrželo ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., které ukládá dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, neboť:

- **hodnotící komise nepostupovala při hodnocení nabídek porovnatelným způsobem a hodnocení nabídek je v tomto ohledu nepřezkoumatelné,**
- **hodnotící komise hodnotila kritérium s nejvyšší vahou (celková výše nabídkové ceny – 45 %), aniž by měla veškeré informace o ceně a budoucích nákladech vyplývajících z realizace veřejné zakázky.**

CZVV při výběru dodavatele nepostupovalo tak, aby zabezpečilo plnění úkolů nejehospodárnějším způsobem.

5.4.2 Uzavření smlouvy, její účinnost a cena veřejné zakázky

Smlouvu CZVV uzavřelo dne 23. února 2010 s cenou veřejné zakázky ve výši 299 998 200 Kč bez DPH. Výše dalších nákladů vyplývajících z uzavřené smlouvy nebyla do ukončení kontroly známa.

Smlouva byla uzavřena na čtyři školní roky a končí 31. října 2014. Po tomto termínu je CZVV povinno uhradit náklady na odinstalování softwaru a vymazání dat ze zapůjčeného hardwaru, který má vrátit.

Systém řídicího a dohledového centra, pořizování dat a integrační infrastruktury logistického zabezpečení jednotné maturitní zkoušky pořízený za 359 998 tis. Kč (včetně DPH) byl pořízen na čtyři školní roky. Logistické zabezpečení státní maturity v dalších letech musí tedy být znovu řešeno včetně zajištění finančních prostředků na nové řešení.

5.5 Ověření funkčnosti technologické infrastruktury

MŠMT se rozhodlo ověřit připravenost na realizaci maturitní zkoušky tzv. pokusným ověřováním, které je označováno také jako „maturitní generálka“. Realizaci maturitní generálky zajišťovalo CZVV z prostředků projektu PRO.MZ jako samostatnou dílčí aktivitu MAG '09, resp. MAG '10.

Maturitní generálku MŠMT vyhlásilo s termínem konání v říjnu 2009. Na jaře 2009 CZVV realizovalo první dílčí fázi MAG '09 na vybraném vzorku škol. Na podzim 2009 byl novelou školského zákona odložen termín konání státní maturity na školní rok 2010/2011, MŠMT následně rozhodlo o zrušení termínu maturitní generálky v roce 2009. CZVV ověřilo funkčnost zvoleného modelu logistického zabezpečení maturitní generálkou v říjnu 2010, náklady na její realizaci činily přibližně 107 300 tis. Kč. (Byly uhrazeny z prostředků projektu PRO.MZ.)

B. Realizace státní maturity ve školním roce 2010/2011

Státní maturita proběhla v souladu se školským zákonem v přechodně omezeném modelu, kdy žák konal zkoušku v povinné části státní maturity pouze ze dvou předmětů, a ne ze tří.

NKÚ kontrolou ověřil na vybraných prvcích, zda nastavená podoba maturitní zkoušky podporuje dosažení stanovených cílů reformy maturitní zkoušky. NKÚ při své kontrole vyhodnotil plnění dvou ze čtyř strategických cílů reformy maturitní zkoušky. Strategické cíle „*snížení rozdílů v obsahu, kvalitě a náročnosti maturitní zkoušky*“ a „*zesílení důrazu na kvalitu všeobecné složky vzdělání*“ NKÚ nehodnotil, neboť jde o obecně stanovené cíle bez kritérií pro jejich vyhodnocení.

1. Vyhodnocení dosažení cíle „zvýšit objektivitu a srovnatelnost výsledků zkoušek“

Jedním z cílů reformy maturitní zkoušky je zvýšit objektivitu a srovnatelnost výsledků zkoušek.

Aby žák uspěl v maturitní zkoušce ve školním roce 2010/2011, musel vykonat povinnou státní zkoušku z českého jazyka a literatury a z cizího jazyka nebo matematiky. Dále musel vykonat minimálně dvě zkoušky vybrané z povinných předmětů profilové části maturitní zkoušky. Kromě těchto povinných zkoušek je dána v části státní maturity i v části profilové nabídka nepovinných předmětů.

Tabulka č. 2 – Schéma maturitní zkoušky ve školním roce 2010/2011

	Státní maturita		Profilová maturita	
	Počet zkoušek	Zkušební předměty	Počet zkoušek	Zkušební předměty
Povinné zkoušky	2	Český jazyk a literatura Cizí jazyk* nebo matematika	2 až 3	Počet a nabídku zkoušek stanovuje ředitel školy.
Nepovinné zkoušky	0 až 3	Nabídka stanovena vyhláškou č. 177/2009 Sb.: český jazyk a literatura (pouze vyšší úroveň), cizí jazyky*, matematika, občanský a společenskovední základ, biologie, dějepis, fyzika, chemie, zeměpis, dějiny umění	0 až 2	Nabídka zkoušek stanovena ředitelem školy.

Zdroj: školský zákon, vyhláška č. 177/2009 Sb.

* anglický jazyk, francouzský jazyk, německý jazyk, španělský jazyk, ruský jazyk.

Nabídku povinných a nepovinných zkoušek v profilové části maturitní zkoušky stanoví ředitel příslušné školy v souladu s vyhláškou č. 177/2009 Sb. podle rámcového školního vzdělávacího programu. Ředitelé škol mohli do nabídky povinných zkoušek profilové maturitní zkoušky zařadit i předměty, které si žáci již zapsali jako povinné zkoušky státní maturity. MŠMT ředitelům škol předložilo praktické příklady („dobrá praxe“), jak postupovat při stanovení nabídky povinných zkoušek profilové maturitní zkoušky na jednotlivých typech škol.

Například ředitelům gymnázií MŠMT doporučilo, aby stanovili pravidla, která neumožní žákovi opakovat v rámci povinných předmětů profilové maturitní zkoušky stejný cizí jazyk, jaký si žák zvolil pro povinnou zkoušku státní maturity. Někteří ředitelé však ve školním roce 2010/2011 toto doporučení nerespektovali a žáci těchto gymnázií díky tomu mohli získat maturitní vysvědčení absolvováním pouze zkoušek ze dvou předmětů, které si zvolili stejně pro státní i profilovou maturitu.

Rozsah, a tedy i náročnost maturitní zkoušky mohly být na jednotlivých školách rozdílné, čímž nebyla zajištěna srovnatelnost náročnosti maturitní zkoušky. Kontrolou bylo zjištěno, že MŠMT tyto jevy nesleduje a nevyhodnocuje.

2. Vyhodnocení dosažení cíle „navrátit maturitní zkoušku mezi klíčová kritéria pro studium na vysoké nebo vyšší odborné škole“

Dalším z cílů reformy maturitní zkoušky je navrátit maturitní zkoušku mezi klíčová kritéria pro přístup ke studiu na vysokých nebo vyšších odborných školách.

K naplnění tohoto cíle byla v projektu PRO.MZ připravena dílčí aktivita MATES, jejímž hlavním cílem bylo: „vytvoření funkčního modelu spolupráce CZVV s jednotlivými VŠ, fakultami VŠ a vyššími odbornými školami v rámci nového systému přijímacího řízení do terciárního sektoru vzdělávání a jeho postupná implementace.“ Dosažení cíle nebylo vymezeno v čase, v době kontroly tak NKÚ mohl vyhodnotit pouze dílčí výsledky.

Uznání maturitní zkoušky jako klíčového kritéria pro vstup na vysokou nebo vyšší odbornou školu podporuje mj. možnost volby vyšší úrovně obtížnosti, možnost konat nepovinnou zkoušku z vybraných předmětů či jednotlivou zkoušku. NKÚ ověřil, jakým způsobem tyto prvky přispěly k naplnění uvedeného cíle ve školním roce 2010/2011:

- Volba vyšší úrovně obtížnosti: Ve školním roce 2010/2011 MŠMT nevytvořilo podmínky pro motivaci žáků k volbě vyšší úrovně obtížnosti. Vyšší úroveň obtížnosti si v jarním zkušebním období roku 2011 zvolilo v případě povinných zkoušek pouze 3–6 % žáků.
- Výsledky nepovinných zkoušek státní maturity: Předměty pro nepovinné zkoušky stanovilo MŠMT vyhláškou č. 177/2009 Sb. na základě analýzy předmětů, z nichž se na vysokých školách konají přijímací zkoušky. MŠMT s vysokými školami ale výběr předmětů pro nepovinné zkoušky neprojednálo. Vzhledem k tomu, že valná většina vysokých škol výsledky státní maturity v přijímacích řízeních nezohledňovala, byl zájem žáků o složení nepovinných zkoušek malý.
- Jednotlivá zkouška: Školský zákon umožňuje uchazečům, kteří nejsou žáky střední školy, složit jednotlivou zkoušku, která odpovídá státní maturitě z příslušného zkušebního předmětu. **Ve školním roce 2010/2011 CZVV v rozporu se školským zákonem nezajistilo podmínky pro konání jednotlivé zkoušky odpovídající státní maturitě, a tím neplnilo povinnosti stanovené zákonem.**

Ve školním roce 2010/2011 vysoké školy přihlížely k výsledkům maturitní zkoušky v minimální míře. Tato skutečnost byla zapříčiněna následujícími okolnostmi:

- MŠMT vedlo jednání s vysokými školami o možnosti využití výsledků státní maturity až v roce 2010. Základní podmínky, za nichž jsou vysoké školy schopny a ochotny výsledky státní maturity využít jako jedno z kritérií při výběru uchazečů o studium, tak byly zřejmé až v průběhu roku 2010, kdy byla státní maturita již nastavena.
- Vysoké školy ve školním roce 2010/2011 neměly motivaci přizpůsobit termíny přijímacích řízení termínu uvolnění výsledků státní maturity. MŠMT výsledky uvolnilo v předem oznámeném termínu dne 16. června 2011, kdy už na některých vysokých školách přijímací zkoušky proběhly.

MŠMT nevytvořilo podmínky pro to, aby vysoké školy zohledňovaly výsledky maturitní zkoušky jako kritéria v přijímacích řízeních. MŠMT se tak nepodařilo zajistit motivaci žáků k volbě vyšší úrovně obtížnosti a ke složení nepovinných zkoušek. Z tohoto důvodu ve školním roce 2010/2011 MŠMT nedosáhlo stanoveného cíle.

3. Komplexnost opravných zkoušek a její dopad na úspěšnost žáků

NKÚ dále prověřil dopad, který měla podmínka komplexnosti opravných zkoušek (tj. povinnost opakovat všechny dílčí zkoušky daného předmětu) na celkovou úspěšnost žáků ve školním roce 2010/2011.

Zkouška z českého jazyka a literatury a zkouška z cizího jazyka se skládají ze tří dílčích zkoušek – z didaktického testu, písemné práce a ústní zkoušky před zkušební maturitní komisí. Z ostatních zkušebních předmětů se zkouška koná pouze formou didaktického testu (s výjimkou nepovinné zkoušky konané z cizího jazyka, která se koná ve stejné podobě jako povinná zkouška z cizího jazyka).

Pokud byl ve školním roce 2010/2011 žák neúspěšný v jedné z dílčích zkoušek, musel opakovat všechny dílčí zkoušky bez ohledu na to, zda již některou z nich úspěšně složil.

Celkem 4,2 tis. žáků muselo opakovat i tu dílčí zkoušku, kterou již v řádném termínu úspěšně složili. **Z nich 1 766 žáků nevykonalo úspěšně maturitní zkoušku, protože v opravném termínu nesložili úspěšně právě tu dílčí zkoušku, kterou již v řádném termínu úspěšně absolvovali.** Jedná se téměř o 2 % žáků přihlášených k řádnému termínu maturitní zkoušky v roce 2011.

V září 2011 MŠMT novelizovalo vyhlášku č. 177/2009 Sb. a počínaje školním rokem 2011/2012 bude muset žák opakovat pouze tu dílčí zkoušku¹¹, kterou nevykonal úspěšně. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl školský zákon v tomto ohledu novelizován.

V době kontroly NKÚ byla vyhláška č. 177/2009 Sb. v rozporu s aktuálním zněním školského zákona. (Rozpor dodatečně odstranil zákon č. 472/2011 Sb., který mění školský zákon, účinný od 1. ledna 2012.)

4. Vybrané statistické údaje maturitní zkoušky ve školním roce 2010/2011¹²

K řádnému termínu jarních maturitních zkoušek se přihlásilo 98 761 žáků, z toho k maturitě nebylo připuštěno 9,8 tis. žáků, tj. 9,7 % z přihlášených.

Všechny povinné zkoušky státní i profilové části maturitní zkoušky konalo 87,9 tis. žáků. Ke konání alespoň jedné nepovinné zkoušky se přihlásilo celkem 20,3 tis. žáků, tj. 20,7 % z celkového počtu přihlášených žáků.

Úspěšně maturitní zkoušku ve školním roce 2010/2011 vykonalo 83,6 tis. žáků, tj. 84,7 % žáků z celkového počtu přihlášených žáků.

K podzimnímu opravnému a náhradnímu termínu se přihlásilo 23,7 tis. žáků. Nepřihlásilo se 5 tis. žáků, kteří zkoušku nekonali v řádném termínu nebo ji konali neúspěšně.

5. Náklady státní maturity ve školním roce 2010/2011

Na realizaci státní maturity ve školním roce 2010/2011 bylo v období od 1. listopadu 2010 do 30. září 2011 z rozpočtové kapitoly MŠMT vynaloženo 273 017 tis. Kč.

Celkové náklady na zajištění opravného a náhradního termínu nebyly v době kontroly NKÚ známy, MŠMT pouze stanovilo jejich odhad ve výši 28 200 tis. Kč.

Rozhodnutí MŠMT o počtu nepovinných zkoušek státní maturity (14) nezohlednilo jejich nákladovost a reálnou využitelnost. Efektivnost vycházející z přepočtu nákladů na vývoj didaktického testu na jednoho zkoušku konajícího žáka se výrazně liší v závislosti na počtu žáků konajících zkoušku. V případě, kdy nepovinnou zkoušku v daném zkušebním termínu koná pouze jeden žák, dosáhnou náklady na žáka minimálně výše nákladů vynaložených na vývoj sady didaktických testů, tj. 60–90 tis. Kč. NKÚ zjistil, že v podzimním náhradním termínu konal zkoušku z předmětu „občanský a společenskovední základ“ ve vyšší úrovni obtížnosti pouze jeden žák.

¹¹ To neplatí, pokud žák pro opravnou zkoušku zvolí jinou úroveň obtížnosti; v takovém případě koná žák opravnou zkoušku ze zkušebního předmětu v rozsahu všech dílčích zkoušek.

¹² *Zpráva o průběhu a výsledcích maturitní zkoušky v jarním a podzimním zkušebním období roku 2011* (materiál MŠMT pro informaci členům vlády).

Přibližně 6 900 žáků, kteří v jarním termínu konali ústní dílčí zkoušky neúspěšně, nemohlo pokračovat v dílčích zkouškách konaných formou didaktických testů a písemných prací. Zkušební dokumentace, která byla pro jarní termín na základě přihlášek žáků vyrobena a distribuována k dílčím zkouškám, tak v těchto případech zůstala nevyužita. Náklady na výrobu této části zkušební dokumentace činily téměř 400 tis. Kč.

III. Finanční shrnutí

Na přípravu státní maturity vynaložilo MŠMT celkem 916 700 tis. Kč, z toho 276 356 tis. Kč z prostředků EU. Z těchto prostředků byly hrazeny zejména náklady na projekt KROK, aktivitu CISKOM, technologickou infrastrukturu pro zajištění státní maturity a maturitní generálku konanou v roce 2010.

Na realizaci státní maturity ve školním roce 2010/2011 v období od 1. listopadu 2010 do 30. září 2011 vynaložilo MŠMT ze své rozpočtové kapitoly finanční prostředky ve výši 273 017 tis. Kč, dosud neproplacené náklady MŠMT odhaduje na 28 200 tis. Kč.

Předpokládané roční náklady na zajištění realizace státní maturity MŠMT odhadlo v srpnu 2010 na 209 800 tis. Kč, skutečné náklady státní maturity v roce 2011 budou cca 300 000 tis. Kč.

IV. Vyhodnocení

Společnou část maturitní zkoušky (státní maturitu) zavedl do právního řádu školský zákon v roce 2004 s termínem realizace ve školním roce 2007/2008. MŠMT nebylo na realizaci státní maturity připraveno, neboť organizační podmínky pro její konání vytvořilo až v roce 2009. Organizační podmínky se dále měnily a státní maturita byla po několika odkladech poprvé zavedena až ve školním roce 2010/2011.

MŠMT definovalo strategické cíle, jichž má být zavedením státní maturity dosaženo, a vláda tyto cíle schválila. MŠMT tyto strategické cíle již dále nerozpracovalo a pro vyhodnocení jejich splnění nestanovilo žádná kritéria nebo ukazatele s vymezením konkrétních termínů. MŠMT tak nevytvořilo základní předpoklady pro vyhodnocení dosažení stanovených cílů reformy maturitní zkoušky.

Není tedy zřejmé, v jakém časovém horizontu mají být strategické cíle naplněny. Lze však konstatovat, že realizace státní maturity ve školním roce 2010/2011 strategické cíle nenaplnila. Nepodařilo se dosáhnout stavu, kdy by maturitní zkouška byla klíčovým kritériem pro přístup na vysokou školu. Navíc některé prvky realizace maturitní zkoušky nepřispěly k naplnění cíle zvýšit objektivitu a srovnatelnost maturitní zkoušky jako celku.

Realizace maturitní zkoušky obsahuje dílčí prvky, které jsou zatíženy neefektivností. Např. stanovení nabídky nepovinných předmětů bez posouzení efektivnosti vedlo v případě některých předmětů k vysokým nákladům na uskutečnění jedné zkoušky. Dalším příkladem je i výroba části zkušební dokumentace, která vzhledem k nastavení logistického modelu zůstává nevyužita. Vzhledem ke skutečnosti, že neexistovaly varianty logistického modelu, nebylo možné ověřit vhodnost zvoleného řešení.

V zadávacích řízeních, která NKÚ kontroloval u CZVV a NIDV, bylo porušeno ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.

MŠMT nepůsobilo při řízení CZVV v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.¹³, tj. tak, aby vynakládání výdajů CZVV bylo co nejehospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější. CZVV jako zadavatel veřejné zakázky při výběru dodavatele nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem, neboť při uzavření smlouvy a ani do ukončení kontroly NKÚ neznalo konečnou cenu zakázky. Správcem kapitoly, ze které byly prostředky poskytnuty, je MŠMT.

Posledním školním rokem, ve kterém bude pro státní maturitu zajištěna úplná technologická infrastruktura, je školní rok 2013/2014. Logistické zabezpečení státních maturit v následujícím období si vyžádá další náklady nad rámec ročních provozních nákladů.

¹³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).